

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE GEOGRAFÍA E HISTORIA



TESIS DOCTORAL

**Los planes de movilidad urbana sostenible en España (PMUS): dos
casos paradigmáticos: San Sebastián-Donostia y Getafe**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTORA

PRESENTADA POR

Pilar Vega Pindado

Director

Juan Carlos García Palomares

Madrid, 2019

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE GEOGRAFÍA E HISTORIA



TESIS DOCTORAL

**LOS PLANES DE MOVILIDAD URBANA
SOSTENIBLE EN ESPAÑA (PMUS).
DOS CASOS PARADIGMÁTICOS:
SAN SEBASTIÁN-DONOSTIA Y GETAFE**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR

Pilar Vega Pindado

BAJO LA DIRECCIÓN DEL DOCTOR

Juan Carlos García Palomares

Madrid, 2018

Agradecimientos	9
Resumen.....	13
Abstract	15
PRIMER BLOQUE. PRESENTACIÓN.....	17
1. Introducción	17
1.1. Motivación	17
1.2. Justificación	18
1.3. Qué es un PMUS y cuáles son sus retos	21
1.4. El cambio de paradigma de la movilidad	24
1.4.1. La construcción del modelo de movilidad motorizada en España	26
1.4.2. Una Nueva Cultura de la Movilidad	29
1.5. Objetivos de la investigación	30
1.5.1. Objetivos generales de la investigación	30
1.5.2. Objetivos específicos de la investigación	30
1.6. Hipótesis de investigación	32
1.7. Estructura de la investigación.....	34
SEGUNDO BLOQUE. MARCO TEÓRICO.....	37
2. Revisión de la literatura y marco teórico	37
2.1. Marco teórico de la planificación de la movilidad sostenible	37
2.2. Un nuevo marco conceptual.....	39
TERCER BLOQUE. FUENTES Y MÉTODOS.....	43
3. Fuentes y metodología.....	43
3.1. Planteamiento metodológico.....	43
3.2. Fuentes documentales.....	44
CUARTO BLOQUE. CONTEXTO DE LOS PLANES DE MOVILIDAD	49
4. Contexto internacional de la planificación de la movilidad urbana	49
4.1. Introducción	49
4.2. Contexto europeo de la planificación de la movilidad urbana.....	50
4.2.1. Proyectos e iniciativas financiadas por la Unión Europea	53
4.2.2. Principales experiencias de la planificación de la movilidad urbana en Europa	56
5. El desarrollo de los Planes de Movilidad Urbana Sostenible en España 2005-2014	62
5.1. Evolución en la elaboración de PMUS en España.....	63
5.2. Cobertura de los Planes de Movilidad Urbana Sostenible	68
5.3. La gestión de los Planes de Movilidad Urbana Sostenible	71
5.4. Marco Normativo de los PMUS.....	73
5.5. La planificación de la movilidad en las Comunidades Autónomas.....	82
5.5.1. La planificación de la movilidad en Andalucía.....	82
5.5.2. La planificación de la movilidad en Aragón	86
5.5.3. La planificación de la movilidad en el Principado de Asturias.....	88
5.5.4. La planificación de la movilidad en Cantabria	89
5.5.5. La planificación de la movilidad en Castilla La Mancha	91
5.5.6. La planificación de la movilidad en Castilla y León	92
5.5.7. La planificación de la movilidad en Cataluña	95
5.5.8. La planificación de la movilidad en la Comunidad de Madrid	99
5.5.9. La planificación de la movilidad en la Comunidad Valenciana	101
5.5.10. La planificación de la movilidad en Extremadura	102
5.5.11. La planificación de la movilidad en Galicia.....	103
5.5.12. La planificación de la movilidad en las Islas Baleares	105
5.5.13. La planificación de la movilidad en las Islas Canarias	106
5.5.14. La planificación de la movilidad de La Rioja	108
5.5.15. La planificación de la movilidad en la Ciudad Autónoma de Melilla.....	109
5.5.16. La planificación de la movilidad en la Región de Murcia	110
5.5.17. La planificación de la movilidad en la Comunidad Foral de Navarra	111
5.5.18. La planificación de la movilidad en el País Vasco.....	112
QUINTO BLOQUE. ESTUDIOS DE CASOS.....	115
5a. EL PLAN DE MOVILIDAD URBANA SOSTENIBLE DE GETAFE	117
6. Los Planes de Movilidad Urbana Sostenible en la Comunidad de Madrid	117
6.1. Condicionantes de la planificación de la movilidad sostenible en la Comunidad de Madrid	119
6.1.1. Ausencia de planificación territorial estratégica	119
6.1.2. Planificación de la movilidad sostenible: tarde y sin aprobar.....	123
6.1.3. Ausencia de marco normativo en relación a la planificación de la movilidad sostenible.....	126
6.1.4. Escaso impulso de las Agendas Locales 21	129
6.1.5. La accesibilidad universal, un instrumento fundamental para alcanzar la movilidad sostenible	131
6.1.6. La política energética, imprescindible para lograr la movilidad sostenible	132
6.1.7. La Comunidad de Madrid frente al cambio climático.....	133
6.1.8. La tardanza en aprobar el protocolo de calidad del aire	134
6.1.9. Escaso compromiso con la planificación de la seguridad vial	135
6.1.10. El Pacto de los Alcaldes llegó con retraso	135
6.1.11. Las políticas de salud no incluyen la movilidad sostenible	136

6.2.	La situación de los Planes de Movilidad Urbana Sostenible en la Comunidad de Madrid	136
6.2.1.	Gestión de las ayudas del Plan de Acción de la E4	138
6.2.2.	Evolución en la elaboración de PMUS en la Comunidad de Madrid	139
6.3.	Balance de las políticas de movilidad sostenible en la Comunidad de Madrid	140
6.3.1.	Accesibilidad y la movilidad de diferentes colectivos	140
6.3.2.	Evolución de las redes y servicios de transporte	144
6.3.3.	Evolución de la movilidad en la Comunidad de Madrid hacia la insostenibilidad	151
6.3.4.	Evolución de los impactos socioambientales derivados de las políticas de movilidad	153
6.3.5.	Impactos territoriales y ambientales	157
7.	EL Plan de Movilidad Urbana Sostenible de Getafe	160
7.1.	Los antecedentes de la planificación de la movilidad en Getafe	161
7.1.1.	El urbanismo del siglo XX: el camino hacia la insostenibilidad de la movilidad	161
7.1.2.	La planificación supramunicipal como determinante de la movilidad actual de Getafe	170
7.1.3.	Los primeros signos para reconvertir la movilidad hacia la sostenibilidad en Getafe	174
7.1.4.	La movilidad al trabajo: un paso inicial hacia el PMUS de Getafe	180
7.2.	Orígenes y desarrollo del Plan de Movilidad Urbana de Getafe	183
7.2.1.	El PMUS de Getafe, un proyecto piloto	184
7.2.2.	El escenario de partida del PMUS de Getafe: 2006	186
7.2.3.	El escenario futuro planteado por el PMUS: Getafe 2016	191
7.3.	Grado de cumplimiento del PMUS de Getafe en el 2016	196
7.4.	Seguimiento y evaluación de los indicadores de control del PMUS de Getafe (2006-2016)	219
7.4.1.	Condicionantes de la movilidad y accesibilidad municipal	220
7.4.2.	Evolución de la movilidad durante la implantación del PMUS 2006-2016	228
7.4.3.	Impactos socioambientales durante el periodo de implantación del PMUS 2006-2016	239
7.4.4.	Los impactos generados en la salud	246
7.5.	Claves para entender el estancamiento del PMUS de Getafe	250
7.5.1.	La falta de experiencia	251
7.5.2.	Un proceso de redacción del Plan demasiado largo	253
7.5.3.	Ausencia de compromiso municipal	254
7.5.4.	Una participación que pasa de imprescindible a inexistente	255
7.5.5.	El incumplimiento de la propuesta	257
7.5.6.	Una Oficina de la Movilidad en "stand by"	258
7.5.7.	Ausencia de órganos de control en el seguimiento del Plan	258
7.6.	Conclusiones	259
5b.	EL PLAN DE MOVILIDAD URBANA SOSTENIBLE DE SAN SEBASTIÁN-DONOSTIA	261
8.	Los Planes de Movilidad Urbana Sostenible en la Comunidad Autónoma del País Vasco	262
8.1.	Condicionantes de partida en la planificación de la movilidad sostenible en el País Vasco	263
8.1.1.	Una sólida planificación estratégica y territorial para insertar a movilidad sostenible	263
8.1.2.	Las Agendas Locales 21, impulsoras de los Planes de Movilidad en el País Vasco	266
8.1.3.	La accesibilidad universal, un requerimiento que ha contribuido a la movilidad sostenible	269
8.1.4.	Estrategias de ahorro energético	270
8.1.5.	La estrategia contra el cambio climático, KLIMA 2050	272
8.1.6.	Los planes de seguridad vial	273
8.1.7.	La planificación de la movilidad sostenible en la Comunidad Autónoma del País Vasco	274
8.1.8.	El estancamiento en el desarrollo de un marco normativo de la movilidad sostenible	278
8.1.9.	El Pacto de los Alcaldes y Alcaldesas, un compromiso más	279
8.1.10.	Las políticas de salud apuntan a la movilidad sostenible	279
8.2.	Situación actual de los Planes de Movilidad Urbana Sostenible en el País Vasco	280
8.2.1.	Los primeros planes a la luz de las Agendas Locales 21	280
8.2.2.	La llegada de las ayudas del Plan de Acción de la E4	281
8.2.3.	Evolución en la elaboración de PMUS en el País Vasco	283
8.3.	Balance de las políticas de movilidad sostenible	284
8.3.1.	Accesibilidad a los medios de transporte	284
8.3.2.	La evolución en la construcción de infraestructuras y servicios de transporte	289
8.3.3.	Evolución de la movilidad en la Comunidad Autónoma del País Vasco	293
8.3.4.	Evolución del estado de salud en relación con el modelo de movilidad en Euskadi	295
8.3.5.	Evolución de los impactos territoriales del transporte en Euskadi	300
8.3.6.	Evolución del consumo energético	302
8.3.7.	Evolución de los gases de efecto invernadero	303
9.	El Plan de Movilidad Sostenible y Segura (PMSS) de San Sebastián-Donostia	305
9.1.	Antecedentes de la planificación de la movilidad	305
9.1.1.	El camino hacia la planificación insostenible de la movilidad	306
9.1.2.	Primeros cambios en la movilidad donostiarra: hacia un paradigma de la movilidad motorizada	309
9.1.3.	Los años ochenta: primeros signos favorables a la movilidad sostenible	313
9.2.	Una estrategia hacia la movilidad sostenible anterior al PMUS	316
9.2.1.	Primera etapa. Estrategia integral en la planificación de la movilidad: ejecución y conflicto (1990-1999)	316
9.2.2.	Actuaciones del cambio de siglo 2000-2008	324
9.3.	La llegada del PMUS, 2008: un plan que recoge lo ya realizado	332
9.3.1.	Orígenes del PMUS: un proyecto ya realizado	332
9.3.2.	Escenario de partida: Donostia 2008	334
9.3.3.	Escenarios de futuro planteados para el PMUS: 2013, 2016 y 2024	337
9.4.	Grado de cumplimiento del PMSS de San Sebastián-Donostia en 2016	343
9.5.	Seguimiento y evaluación de los indicadores de control de la movilidad donostiarra 2008-2018	353
9.5.1.	Un complicado atractivo del medio físico	353
9.5.2.	Actividad económica y movilidad	361
9.5.3.	La disponibilidad de los donostiarras para poder conducir	363
9.5.4.	Condicionantes urbanísticos	363

9.5.5.	Evolución de la motorización en el municipio de San Sebastián	365
9.5.6.	Los condicionantes de la planificación estratégica socio ambiental (marco de apoyo).....	366
9.5.7.	Normativa 373	
9.5.8.	Evolución modal de la movilidad en el periodo de implantación del PMSS. 2008-2016	374
9.6.	Evolución de los impactos ambientales.....	384
9.6.1.	Consumo de espacio urbano por la movilidad	384
9.6.2.	Consumo energético y emisiones de gases de invernadero	386
9.6.3.	Contaminación atmosférica	387
9.6.4.	Datos contaminación acústica.....	390
9.6.5.	Accidentes relacionados con la movilidad.....	392
9.6.6.	Sedentarismo y obesidad	392
9.7.	Claves para poder entender los resultados del PMSS de San Sebastián-Donostia.....	393
9.7.1.	La importancia del liderazgo.....	393
9.7.2.	Un equipo técnico formado, convencido y coordinado	394
9.7.3.	Una sólida organización municipal con áreas y departamentos coordinados	396
9.7.4.	La temprana llegada de una nueva cultura de la movilidad	397
9.7.5.	Un proceso de participación en movilidad desde hace tiempo	398
9.7.6.	Proyectos europeos que ayudan a ejecutar las medidas	400
9.7.7.	El reconocimiento a través de los premios recibidos	401
9.7.8.	Algunas herramientas de seguimiento y herramientas de evaluación.....	401
9.7.9.	Un Plan de Movilidad con futuro	402
9.8.	Conclusiones	403
5.c.	BALANCE COMPARATIVO DE LOS DOS CASOS DE ESTUDIO.....	405
	SEXTO BLOQUE. CONCLUSIONES	409
10.	Conclusiones finales	409
	SÉPTIMO BLOQUE. FUENTES DOCUMENTALES Y BIBLIOGRAFÍA	423
10.1.	Libros, artículos y ponencias	423
10.2.	Normas y disposiciones legales	436
10.3.	Sitios webs	439
10.4.	Entrevistas.....	441

Relación de mapas

Mapa 1.	Distribución territorial de los PMUS en España, 2004-2014	70
Mapa 2.	Los planes de movilidad en Andalucía	83
Mapa 3.	Planes de Movilidad en Aragón.....	88
Mapa 4.	Planes de Movilidad en el Principado de Asturias	88
Mapa 5.	Planes de Movilidad en Cantabria.....	89
Mapa 6.	Planes de Movilidad en Castilla La Mancha.....	92
Mapa 7.	Planes de Movilidad en Castilla León	93
Mapa 8.	Planes de Movilidad Urbana en Cataluña	97
Mapa 9.	Planes de Movilidad en la provincia de Barcelona.....	97
Mapa 10.	Planes de Movilidad en la Comunidad de Madrid.....	99
Mapa 11.	Los Planes de Movilidad en la Comunidad Valenciana	102
Mapa 12.	Los planes de movilidad en Extremadura	103
Mapa 13.	Planes de Movilidad en Galicia	105
Mapa 14.	Planes de Movilidad en las Islas Baleares.....	106
Mapa 15.	Los Planes de Movilidad en las Islas Canarias.....	107
Mapa 16.	Planes de Movilidad en La Rioja	109
Mapa 17.	Planes de Movilidad de la Región de Murcia	110
Mapa 18.	Planes de Movilidad de Navarra	112
Mapa 19.	Planes de Movilidad del País Vasco	113
Mapa 20.	Actuaciones para la mejora del espacio público en el centro urbano de Getafe.....	202
Mapa 21.	Prolongación de las líneas L1 y L2 de Getafe.....	209
Mapa 22.	Ampliación de la red de transporte público	209
Mapa 23.	Propuestas de estacionamiento de rotación-disuasión.....	213
Mapa 24.	Programa de estacionamiento a centros atractores.	214
Mapa 25.	Calles en pendiente. Getafe.....	221
Mapa 26.	Vías pecuarias, Getafe.....	221
Mapa 27.	Evolución urbanística de Getafe, 2006-2016	227
Mapa 28.	Directrices de la Ordenación Territorial. País Vasco.	264
Mapa 29.	Agendas Locales 21 en Euskadi.	267
Mapa 30.	Desarrollo de la Agenda 21 en Gipuzcoa, 2005.	268

Relación de gráficos

Gráfico 1. Evolución en la elaboración de PMUS en España 2005-2014.....	66
Gráfico 2. Distribución de los PMUS por Comunidades Autónomas 2005-2014.....	67
Gráfico 3. Distribución de municipios con PMUS por Comunidades Autónomas 2005-2014.....	68
Gráfico 4. Agenda Local 21 en la Comunidad de Madrid.....	130
Gráfico 5. Participación de las Administraciones en los PMUS de la Comunidad de Madrid.....	138
Gráfico 6. Elaboración de PMUS en la Comunidad de Madrid (2005-2012).....	139
Gráfico 7. Evolución de las matriculaciones (1992-2015).....	142
Gráfico 8. Permisos de conducir por género en la Comunidad de Madrid (1992-2015).....	144
Gráfico 9. Red de carreteras de la Comunidad de Madrid (1992-2014).....	145
Gráfico 10. Aparcamientos en la Comunidad de Madrid ligados al transporte público.....	146
Gráfico 11. Demanda de viajeros en la Comunidad de Madrid por medios de transporte.....	147
Gráfico 12. Propuesta de Gran Ruta y Corredores.....	151
Gráfico 13. Heridos y muertos por accidente de tráfico en zona urbana Comunidad de Madrid (1985-2006).....	154
Gráfico 14. Parque de vehículos según el tipo de carburante en la Comunidad de Madrid (2000-2016).....	155
Gráfico 15. Población afectada (%) por ruidos producidos por vecinos.....	157
Gráfico 16. Emisiones de CO ₂ procedentes del transporte en la Comunidad de Madrid (1990-2015).....	160
Gráfico 17. Población de Getafe, 1940-2016.....	164
Gráfico 18. Plan General de Ordenación Urbana de Getafe, 1979.....	168
Gráfico 19. Líneas de autobuses a los polígonos industriales de Getafe.....	183
Gráfico 20. Temperaturas y precipitaciones en Getafe.....	222
Gráfico 21. Pirámides de población, Getafe.....	224
Gráfico 22. Parque de vehículos de Getafe.....	228
Gráfico 23. Parque de turismos de Getafe (1995-2016).....	228
Gráfico 24. Demanda de transporte público-colectivo (2008-2017).....	230
Gráfico 25. Medios de transporte colectivo en Getafe (20008-2017).....	231
Gráfico 26. Consumo de energía en Getafe (1986-2013).....	240
Gráfico 27. Parque de vehículos por tipo de combustible (2005-2016).....	242
Gráfico 28. Organización de la participación del PMUS de Getafe.....	255
Gráfico 29. PMUS subvencionados (2006-2014).....	283
Gráfico 30. Estructura demográfica del País Vasco, 2014.....	285
Gráfico 31. Evolución de las matriculaciones en el País Vasco (1993-2014).....	287
Gráfico 32. Permisos de conducir en el País Vasco por género (1992-2014).....	289
Gráfico 33. Red viaria por tipología en el País Vasco.....	290
Gráfico 34. Demanda de transporte colectivo.....	293
Gráfico 35. Víctimas en accidentes en zona urbana (1981-2014).....	296
Gráfico 36. Población expuesta al ruido procedente de infraestructuras.....	299
Gráfico 37. Consumo final de energía del transporte en el País Vasco (1995-2014).....	303
Gráfico 38. Emisiones del transporte de GEI en el País Vasco (1990-2014).....	304
Gráfico 39. Pirámides evolutivas de la población donostiarra.....	359
Gráfico 40. Evolución del parque de vehículos en San Sebastián Donostia.....	366
Gráfico 41. Emisiones de efecto invernadero San Sebastián-Donostia.....	368
Gráfico 42. Evolución de la ocupación del suelo por el transporte en San Sebastián-Donostia (2008-2016) %.....	385
Gráfico 43. Dirección de movilidad San Sebastián-Donostia.....	396

Relación de tablas

Tabla 1. Municipios que cuentan con PMUS en España 2005-2014.....	65
Tabla 2. Evolución en la elaboración de PMUS por Comunidades Autónomas (2005-2014).....	67
Tabla 3. Población cubierta por PMUS (2005-2014).....	69
Tabla 4. Superficie cubierta por PMUS (2005-2014).....	71
Tabla 5. Entidades responsables de la gestión de los PMUS en las Comunidades Autónomas.....	72
Tabla 6. Resumen normativo sobre los PMUS.....	81
Tabla 7. Cobertura demográfica y territorial de los PMUS en Andalucía (2005-2015).....	84
Tabla 8. Cobertura demográfica y territorial de los PMUS en Aragón (2004-2014).....	87
Tabla 9. Cobertura territorial y demográfica del Principado de Asturias (2005-2014).....	88
Tabla 10. Cobertura territorial y demográfica de los PMUS en Cantabria.....	90
Tabla 11. Cobertura demográfica y territorial de Castilla - La Mancha.....	91
Tabla 12. Cobertura demográfica y territorial de los PMUS en Castilla y León (2005-2014).....	94
Tabla 13. Planes de Movilidad en la provincia de Barcelona.....	96
Tabla 14. Resumen de los Informes de evaluación de las subvenciones del IDAE en Cataluña.....	96
Tabla 15. Cobertura demográfica y territorial de los PMUS en Cataluña (2005-2014).....	98
Tabla 16. Distribución demográfica y territorial de los PMUS en la Comunidad de Madrid (2005-2014).....	100
Tabla 17. Cobertura demográfica y territorial de los PMUS en la Comunidad Valenciana (2005-2014).....	101
Tabla 18. Cobertura demográfica y territorial de los PMUS en Extremadura.....	103

Tabla 19. Cobertura demográfica y territorial de los PMUS en Galicia.....	104
Tabla 20. Cobertura demográfica y territorial de los PMUS en las Islas Baleares	105
Tabla 21. Cobertura demográfica y territorial de los PMUS en las Islas Canarias (2005-2014)	108
Tabla 22. Cobertura demográfica y territorial de los PMUS en La Rioja (2005-2014).....	109
Tabla 23. Cobertura demográfica y territorial del PMUS de Melilla (2014).....	109
Tabla 24. Cobertura demográfica y territorial de los PMUS de la Región de Murcia (2005-2014).....	110
Tabla 25. Cobertura demográfica y territorial del PMUS de Navarra.....	111
Tabla 26. Cobertura demográfica y territorial de los PMUS del País Vasco (II).....	114
Tabla 27. Coste total de las ayudas asociadas al Plan de Acción (2007-2011) en la Comunidad de Madrid.....	138
Tabla 28. Evolución de la motorización de los hogares en la Comunidad de Madrid (1996-2014).....	143
Tabla 29. Tráfico en la Comunidad de Madrid	145
Tabla 30. Evolución de la demanda de viajeros por medios de transporte (2006-2015) (millones de viajes).....	147
Tabla 31. Red ferroviaria de la Comunidad de Madrid.....	148
Tabla 32. Evolución del número de viajeros de las Cercanías de Madrid (1995-2014).....	148
Tabla 33. Evolución de la red de metro de Madrid (2008-2015).....	149
Tabla 34. Evolución del reparto modal en la Comunidad de Madrid 1974-2014	151
Tabla 35. Distribución territorial de la movilidad en la Comunidad de Madrid (2004-2014)	152
Tabla 36. Diferencias de género en la movilidad de la Comunidad de Madrid, 2014.....	153
Tabla 37. Relación del tráfico y los accidentes en la Comunidad de Madrid.....	153
Tabla 38. Sedentarismo en la Comunidad de Madrid, 2012.....	154
Tabla 39. Superaciones de PM ₁₀ y PM _{2,5} según OMS y de la población afectada en la Comunidad de Madrid.....	156
Tabla 40. Usos del suelo en la Comunidad de Madrid y en el área metropolitana.....	157
Tabla 41. Evolución de la densidad de la red de transporte en la Comunidad de Madrid (m/Km ²)	158
Tabla 42. Evolución de la ocupación de espacio por la red viaria en la Comunidad de Madrid.....	158
Tabla 43. Evolución del consumo energético en la Comunidad de Madrid por el transporte (ktep).....	159
Tabla 44. Inventario de emisiones relacionadas con el transporte en la Comunidad de Madrid.....	160
Tabla 45. Evolución de la clasificación del suelo del municipio de Getafe	169
Tabla 46. Evolución de la clasificación del suelo en el municipio de Getafe (en Has.)	170
Tabla 47. Distribución de la movilidad de Getafe, 2004.....	187
Tabla 48. Distribución y evolución del reparto modal (1996-2004).....	187
Tabla 49. Estimación de viajes generados en nuevas áreas residenciales y productivas	187
Tabla 50. Estimación de viajes generados en nuevas áreas productivas	188
Tabla 51. Distribución de la demanda diaria por medio de transporte, 2006.....	188
Tabla 52. Ubicación de aparcamientos subterráneos Plan de aparcamientos de Getafe	190
Tabla 53. Consumos energéticos por medios de transporte en Getafe 2006.....	190
Tabla 54. Inventario de la red de vías pecuarias en el término municipal de Getafe	221
Tabla 55. Evolución de la estructura demográfica de Getafe	223
Tabla 56. Personas con discapacidad en Getafe.....	225
Tabla 57. Relación de actividades económicas por ubicación de Centro de trabajo y rama de actividad en Getafe	226
Tabla 58. Evolución de la clasificación del suelo en Getafe	227
Tabla 59. Evolución de la distribución de la movilidad por modos de transporte en Getafe (1981-2014).....	229
Tabla 60. Evolución de la participación por estaciones de la demanda de Cercanías de Getafe (2008-2017)	231
Tabla 61. Demanda de viajeros por estaciones de Cercanías en Getafe (2008-2017)	232
Tabla 62. Entradas por torniquetes en las estaciones de Metrosur en el municipio de Getafe (2008 a 2014)	232
Tabla 63. Evolución de los servicios de autobús en Getafe (2008-2017)	233
Tabla 64. Evolución de las líneas de autobuses interurbanos (2009-2017)	234
Tabla 65. Evolución de los servicios de autobuses urbanos (2008-2016).....	235
Tabla 66. Evolución del volumen de tráfico en la A42 a su paso por Getafe.....	235
Tabla 67. Evolución del tráfico de la A4 a su paso por Getafe	236
Tabla 68. Evolución del tráfico de la M50 a su paso por Getafe.....	236
Tabla 69. Evolución del tráfico en las carreteras autonómicas (2011-2016)	237
Tabla 70. Evolución de las plazas de estacionamiento en Getafe (2006-2016).....	237
Tabla 71. Ratios equivalentes de emisiones de GEI (Kg/día).....	240
Tabla 72. Valores medios de las constantes atmosféricas en Getafe $\mu\text{m}/\text{m}^3$	241
Tabla 73. Evolución de las superaciones de NO ₂ en el municipio de Getafe (2007-2015) $\mu\text{m}/\text{m}^3$	243
Tabla 74. Evolución de las superaciones de PM ₁₀ en el municipio de Getafe (2002-2016)	243
Tabla 75. Evolución de las superaciones de O ₃ en el municipio de Getafe (2002-2016)	244
Tabla 76. Población expuesta al ruido por el transporte viario en el municipio de Getafe	245
Tabla 77. Población expuesta al ruido por el transporte ferroviario en el municipio de Getafe.....	245
Tabla 78. Tipos de accidentes en Getafe, 2005.....	246
Tabla 79. Evolución de los accidentes en Getafe (2013-2015)	247
Tabla 80. Muerte por tipo de enfermedades en Getafe (2006-2014).....	249
Tabla 81. Evolución de los principales grupos de edad en el País Vasco (2007-2014).....	285
Tabla 82. Evolución del parque de vehículos por tipología en el País Vasco (2000-2014).....	287
Tabla 83. Evolución de la predisposición a conducir en la población	288
Tabla 84. Distribución de los permisos de conducir por territorios y género, 1992, 2007 y 2014	289
Tabla 85. Red viaria por tipologías y territorios 1998, 2007 y 2014.....	290

Tabla 86 Evolución del tráfico viario por territorios y tipología	290
Tabla 87 Oferta de servicios Euskotren	291
Tabla 88 Evolución de la red ciclista del País Vasco (2008) en Km	292
Tabla 89 Evolución de la demanda de transporte público colectivo en Euskadi (2004-2014)	292
Tabla 90 Evolución del número de viajes persona/día	293
Tabla 91 Distribución territorial de la movilidad por medios de transporte	294
Tabla 92 Evolución de la distribución modal en la CAPV (2003-2011)	295
Tabla 93 Evolución de los accidentes de tráfico en Euskadi	296
Tabla 94 Personas que están sentadas la mayor parte del día en el País Vasco	297
Tabla 95 Nº estaciones con superaciones de concentraciones legales	298
Tabla 96 Superaciones de los umbrales de la directiva y la OMS en Euskadi 2007	298
Tabla 97 Principales superaciones de contaminantes en Euskadi, 2014	299
Tabla 98 Espacio utilizado por las infraestructuras de transporte en el País Vasco 2007 y 2014	300
Tabla 99 Evolución de la ocupación de espacio por las infraestructuras viarias en el País Vasco	300
Tabla 100 Evolución de la peatonalización en San Sebastián / Donostia	319
Tabla 101 Evolución de las plazas de estacionamiento en las décadas de 1980 y 1990	320
Tabla 102 Evolución de la red ciclista en la década de los noventa	321
Tabla 103 Movilidad ciclista en San Sebastián-Donostia	328
Tabla 104 Plazas de aparcamiento de San Sebastián-Donostia	329
Tabla 105 Evolución del número de viajeros de autobús	330
Tabla 106 Evolución de la distribución modal (1998-2008)	336
Tabla 107 Evolución del parque de vehículos en relación a la población	359
Tabla 108 Evolución de las personas con discapacidad en Donostia-San Sebastián por tipología y género	360
Tabla 109 Evolución de la edad media por barrios en San Sebastián – Donostia	360
Tabla 110 Densidad de población por barrios de San Sebastián	361
Tabla 111 Evolución de los medios de transporte de acceso a San Sebastián por visitantes 2008-2016	362
Tabla 112 Evolución de la clasificación del suelo en Donostia-San Sebastián	364
Tabla 113 Evolución de algunos parámetros de los usos del suelo de Donostia – San Sebastián	365
Tabla 114 Evolución de la motorización en la ciudad de San Sebastián-Donostia (2008-2016)	366
Tabla 115 Evolución del reparto modal en la ciudad de San Sebastián-Donostia (2008-2016)	374
Tabla 116 Reparto modal de la movilidad en San Sebastián-Donostia 2008-2016	375
Tabla 117 Evolución en la distribución territorial de la movilidad 2008-2016	375
Tabla 118 Distribución territorial de la movilidad de San Sebastián 2008-2018	376
Tabla 119 Movilidad interna y externa por modos y medios de transporte en San Sebastián (2008-2016)	376
Tabla 120 Pasajeros transporte urbano e interurbano (2008-2016)	377
Tabla 121 Viajes en transporte ferroviario (2008-2015) anuales	378
Tabla 122 Evolución del tráfico en las vías principales de San Sebastián-Donostia (2008-2016)	378
Tabla 123 Capacidad de estacionamiento en San Sebastián-Donostia, 2016	381
Tabla 124 Plazas de aparcamiento disuasorio en San Sebastián-Donostia 2016	381
Tabla 125 Reparto modal de la movilidad no motorizada en San Sebastián-Donostia 2008-2016	382
Tabla 126 Evolución de la infraestructura ciclista entre 2008 y 2016 en San Sebastián	383
Tabla 127 Evolución del número de usuarios y seguridad de la bicicleta (2008-2016)	384
Tabla 128 Evolución del espacio ocupado por el parque de vehículos en San Sebastián (2008-2016) en m ²	385
Tabla 129 Evolución del espacio de aparcamiento y maniobras en San Sebastián (2008-2016) en m ²	386
Tabla 130 Evolución del consumo energético en el municipio de San Sebastián-Donostia (2008-2010) Kwh	386
Tabla 131 Evolución del consumo energético dependencias municipales, 2010	386
Tabla 132 Evolución de las emisiones de CO ₂ en San Sebastián-Donostia, 2008-2016	386
Tabla 133 Evolución de los días con índice de calidad del aire buena o muy buena (2008-2016)	387
Tabla 134 Evolución de las emisiones de partículas PM ₁₀ en San Sebastián - Donostia	388
Tabla 135 Evolución de las emisiones de partículas PM _{2,5} en San Sebastián-Donostia	389
Tabla 136 Evolución de las emisiones de Óxidos de Nitrógeno, NO ₂ en San Sebastián-Donostia	389
Tabla 137 Evolución de las emisiones de Ozono troposférico, O ₃ en San Sebastián-Donostia	390
Tabla 138 Población afectada por la contaminación acústica en la San Sebastián-Donostia, 2002-2011	391
Tabla 139 Accidentes de tráfico en San Sebastián - Donostia	392
Tabla 140 Tipología de accidentes según usuarios implicados	392
Tabla 141 Evolución de las defunciones por causa de defunción y periodo San Sebastián-Donostia	393

Agradecimientos

Quisiera expresar mi reconocimiento a todas aquellas personas que han hecho posible esta investigación. En primer lugar, a mi director de tesis, Juan Carlos García Palomares, por su ayuda y orientación durante el periodo de elaboración de este trabajo. También debo reconocer el apoyo de mis compañeros de departamento de Geografía de la Universidad Complutense de Madrid.

No podría haber llevado a cabo este esfuerzo sin el apoyo de mi familia. Del mismo modo, tengo que reconocer el estímulo que han supuesto mis compañeros y amigos del Grupo de Estudios y Alternativas, Gea 21, en especial, Alfonso Sanz, Isabel Velázquez y Miguel Mateos; de quienes forman la Comisión de Urbanismo y Transporte de Ecologistas en Acción, en especial, Enrique Lorenzo, Elena Díaz, y Paco Segura; y de los amigos de la Asociación de Viandantes A Pie María Cifuentes y Marcos Montes.

Sin duda, ha sido de gran importancia la excelente disposición que muchas instituciones han mostrado para proporcionar información relevante en la elaboración de esta investigación. En este sentido, es necesario reconocer la contribución de Ángel Cediel, responsable del Departamento de Movilidad del IDAE, el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía, y codirector del Plan de Movilidad Urbana Sostenible de Getafe; por el mismo motivo debo recordar a Pilar de Arriba Segurado, del departamento de estudios, y a Carlos García Segurado, responsable de ese departamento.

En el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, debo agradecer a Fernando Senent Díaz, de los Fondos FEDER UE Madrid, a Rosa María Cobo Mayoral, de la Dirección General de Fondos Comunitarios, y a Emilia Martínez Urrutia, por su inestimable colaboración. En la Dirección General de Tráfico del Ministerio del Interior, agradezco a Pilar Zori, del departamento de Análisis Estadístico de la Subdirección General de Análisis y Vigilancia Estadística, y a Fernando Ruiz Cuevas, su ayuda.

Ha sido muy importante la colaboración de los organismos de las comunidades autónomas en esta materia, como el Ente Vasco de la Energía. En concreto, quiero agradecer la información facilitada por Juan Manuel Fernández Etxaniz, responsable del Área de Transporte y del Consorcio de Transportes de la Comunidad de Madrid; a Domingo Martín, que me ha permitido una aproximación exacta sobre el estado de los PMUS. También agradecer la información facilitada por el Ente Regional de la Energía (EREN) de la Junta de Castilla y León, en concreto, a Orlando Redondo Álvarez; al Centro de Recursos Ambientales CRANA de Navarra, y a la Comunidad Autónoma de La Rioja.

En el Consorcio Regional de Transportes de Madrid, mi agradecimiento es para Domingo Martín, responsable de planificación del Consorcio Regional de Transportes, y que junto a Carlos Cristóbal, codirigió el PMUS de Getafe. A Berta Nieto, del Área de Transportes Interurbanos que me facilitó los datos de demanda de viajeros de las líneas de autobuses urbanos e interurbanos de Getafe; a Victoria Hernández y Miguel Ángel Delgado que me han orientado en la búsqueda de información; a María Teresa Antón, que me facilitó los datos de la Encuesta Sintética de Movilidad de 2014 ESM2014, y a Luis Miguel Martínez Palencia, Director de Planificación Estratégica y Explotación.

Quiero mostrar mi agradecimiento al Ayuntamiento de Getafe, en concreto, a Dolores Águila, Jefa de Sección de Movilidad y Transportes del Ayuntamiento de Getafe, y responsable de la Oficina de Movilidad; a los técnicos Irene Gallego y Manuel Maldonado; a Armando García, arquitecto municipal; a Alfonso Serrano, Jefe de la Policía Municipal; a Enrique Heras, concejal

del Grupo Municipal Socialista en el Ayuntamiento de Getafe durante el gobierno del Partido Popular; a Lorenzo Hernández, coordinador municipal del PMUS de Getafe entre 2005 y 2009. A Clara Moreno y María Victoria Mateos del Servicio de Estadística del Grupo Avanza que me proporcionaron los datos del servicio de bicis públicas de Getafe Gbici.

No puedo dejar de mencionar la contribución de las entidades sociales de Getafe y los miembros del Consejo de Movilidad y Accesibilidad: Juan Aguado Villa, director general de APANID, la Asociación de Discapacitados Intelectuales; Rafael Gutiérrez, responsable de la Agencia de la ONCE en Getafe durante la época de redacción del PMUS; Carlos Poblete, de la Asociación ciclista Cíclope; Jesús Béjar, responsable de CCOO de Getafe y a Carlos Enjuto de la asociación ciclista Mejor por la Calzada.

Son también muchas las personas que han contribuido en el ayuntamiento de San Sebastián-Donostia a que esta investigación pudiera hacerse realidad; en primer lugar, a Odón Elorza, ex alcalde de la ciudad entre 1991 y 2011; igualmente, debo expresar mi gratitud a Jon Albizu Aguirrezabalaga, concejal de Bienestar Social, Cooperación y Movilidad y tercer teniente alcalde entre 2011 y 2014; a Ernesto Gascó, concejal delegado de Impulso Económico, Comercio, Hostelería y Turismo y teniente alcalde desde 2015, viceconsejero de Transporte y Obras Públicas del Gobierno Vasco entre 2009-2012, ex concejal de Movilidad entre 1999 y 2011. Todos ellos políticos que desempeñaron algún cargo en relación a la movilidad donostiarra.

Mi agradecimiento es extensivo a Gerardo Lertxundi, Director Gerente de la compañía DBus y ex director de Movilidad del Ayuntamiento de San Sebastián entre 2008 y 2012, a Josu Benaito Villagarcía, jefe del Departamento de Movilidad del Ayuntamiento de San Sebastián-Donostia y actual Director General de la Concejalía de Medio Ambiente, a Mikel Iriondo, miembro del equipo de dirección de la Oficina del Plan General del Ayuntamiento de San Sebastián-Donostia, participante en la elaboración del Plan de 1995 y también en el vigente Plan General de Ordenación de 2010, a Isabel Prieto, técnica responsable de los proyectos de Camino Escolar en el Ayuntamiento de San Sebastián-Donostia, a Iñaki Baró, técnico del Departamento de Movilidad del Ayuntamiento de San Sebastián, a José Ramón Ordoñez Picón, técnico del negociado de administración de aparcamientos del Departamento de Movilidad del Ayuntamiento de Donostia, a Silvia Olaizola, del Departamento de Movilidad del Ayuntamiento de San Sebastián por facilitar los datos correspondientes a los aforos de tráfico y a Fermín Echarte Peña, del departamento de Movilidad del Ayuntamiento de San Sebastián-Donostia que facilitó los datos sobre peatones. A Mikel Gozón Santamaría, Jefe de la Guardia Municipal y a Joseba Ilari Etxeberria Calvo, suboficial de Unidad de Atestados del Ayuntamiento de San Sebastián-Donostia, así como a Manuel González Baragaña, director del Observatorio de la Sostenibilidad, y del Observatorio de la Bicicleta de la Fundación Cristina Enea del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián.

Igualmente, quiero mostrar mi agradecimiento a los técnicos de la Diputación Foral de Guipuzkoa la ayuda que me han prestado. Los del Departamento de Política Social Carlos Bollo y Amaia Lizeaga Gómez de Guereñu, responsables del Servicio de planificación y concertación que proporcionaron los datos sobre discapacidad de San Sebastián-Donostia, y a Edorta Bergua, técnico de planificación de vías ciclistas y promoción de la movilidad ciclista.

A los representantes del Consejo Asesor de Movilidad del Ayuntamiento de San Sebastián-Donostia, Luis Murguía, del Real Automóvil Club Vasco-Navarro y representante de la Comisión de Seguridad Vial del Gobierno Vasco, a Lourdes Lázaro, gerente de Shops Donostia-San Sebastián Plataforma del Comercio que integra a las asociaciones de comerciantes, a Juanma Ibarra, de la organización ecologista Eguzki, a Higinio Otazu, presidente de la asociación ciclista

Kalapie y a Rakel Barroso, representante de la Federación de Personas con Discapacidad Física de Guipúzcoa (Elkartu).

Por último, quiero expresar públicamente mi agradecimiento a todas las personas que tuvieron la amabilidad de ser entrevistadas con motivo de esta investigación. En Getafe, a Irene Gallego, técnica de la Oficina de Movilidad de Getafe, Ayuntamiento de Getafe; Carlos Poblete, de la Asociación ciclista Ciclope Getafe; Jesús Béjar, de Comisiones Obreras de Getafe; Ángel Cediél, responsable de la dirección el PMUS de Getafe por el IDAE; Domingo Martín, co-director del Plan de Movilidad Urbana Sostenible de Getafe desde el Consorcio Regional de Transportes; Rafael Gutiérrez, responsable de la Agencia de la ONCE en Getafe; Lorenzo Hernández, coordinador del Plan de Movilidad Urbana Sostenible de Getafe entre 2005 y 2009; Pedro Puig Pey, director técnico del Plan de Movilidad Urbana Sostenible de Getafe; Enrique Heras, concejal del grupo municipal socialista de Getafe; Juan Aguado Villa, director general de la Asociación de Discapacitados Intelectuales; Alfonso Serrano, jefe de la Policía Municipal de Getafe; Armando García, arquitecto municipal de Getafe; Manuel Maldonado Martínez, técnico de la Oficina de la Movilidad de Getafe.

En San Sebastián, a Odón Elorza González, alcalde de San Sebastián-Donostia entre 1991 y 2011; Gerardo Lertxundi, director gerente de DBus y ex director de movilidad de San Sebastián entre 2008 y 2012; Josu Benaito Villagarcía, jefe del departamento de movilidad de San Sebastián; Mikel Iriondo, miembro del equipo de dirección de la Oficina del Plan General del Ayuntamiento; Ernesto Gascó, concejal delegado de Impulso Económico, Comercio, Hostelería y Turismo, teniente alcalde desde 2015, Viceconsejero de Transportes y Obras Públicas del Gobierno Vasco entre 2009-2012, ex concejal de Movilidad y Seguridad Ciudadanas entre 1999 y 2011; Isabel Velázquez, responsable de la evaluación del Proyecto Europeo CIVITAS de San Sebastián; el ya citado Higinio Otazu, presidente de Kalapie; Jon Albizu Aguirrezabalaga, concejal de Bienestar Social, Cooperación y Movilidad del Ayuntamiento de San Sebastián; Lourdes Lázaro, gerente de Shops Donostia, plataforma que integra a las asociaciones del comercio de la ciudad de San Sebastián; Luis Murguía, del Real Automóvil Club Vasco Navarro; Rakel Barroso, representante en el Consejo Asesor de Movilidad por Elkartu, Federación de Personas con Discapacidad Física de Gipuzkoa; Manuel González Baragaña, director del Observatorio de la Sostenibilidad de la Fundación Cristina Enea; Alfonso Sanz Alduán, consultor y asesor del Ayuntamiento en estas materias; Isabel Prieto, desde hace más de diez años en el proyecto de Camino Escolar; Iñaki Baro, técnico del Departamento de Movilidad del Ayuntamiento de San Sebastián; Mikel Gozón Santamaría, director de la Guardia Municipal de San Sebastián. Juanma Ibarra, miembro de la asociación ecologista Eguzki.

Finalmente quiero recordar a tres personas ya fallecidas que fueron de especial importancia en mi trayectoria profesional y humana: Antonio Estevan, Ramón Fernández Durán y Mariano González.

Resumen

LOS PLANES DE MOVILIDAD URBANA SOSTENIBLE (PMUS) EN ESPAÑA. DOS CASOS PARADIGMÁTICOS: SAN SEBASTIÁN-DONOSTIA Y GETAFE

El objeto de esta tesis es analizar el fundamento del éxito o el fracaso de la primera generación de PMUS en las ciudades españolas impulsados por la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética E4 (2004-2012). Para ello se hace una revisión del contexto internacional que permitirá definir un marco de referencia europeo y latinoamericano. Asimismo, se lleva a cabo un estudio de casos centrado en dos ciudades españolas, Getafe y San Sebastián-Donostia, que analiza la construcción del paradigma de la movilidad motorizada en cada una de estas ciudades, se evalúa el grado de sostenibilidad de las medidas y su cumplimiento. Además, esta investigación revisa los éxitos y fracasos y determina, en la medida de lo posible, sus causas.

El breve repaso a la movilidad europea y latinoamericana permite afirmar que el proceso hacia pautas sostenibles ha sido más lento de lo esperado. Las ciudades europeas han sido pioneras en la planificación integral de la movilidad urbana y hecho esfuerzos para alcanzar un modelo de movilidad más sostenible. A pesar de ello, continúa aumentando el tráfico en las periferias metropolitanas, lo que a su vez retroalimenta un modelo suburbanizado que induce a la generación de más tráfico. Las experiencias europeas han servido de modelo para las ciudades españolas, por la similitud de los problemas que afrontan, y por la necesaria influencia de las instituciones europeas en las administraciones regionales y locales de nuestro país.

La planificación de la movilidad urbana en España, que ha tenido un desarrollo desigual, se inició en el marco de la E4. El Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE) fue la entidad encargada de distribuir los recursos financieros mediante convenios con las comunidades autónomas, y de asesorar a los agentes implicados. La recesión económica iniciada en 2008 afectó a todas las administraciones y provocó el abandono de esta línea de trabajo por el IDAE. Desgraciadamente, ello ha impedido conocer con rigor si los programas, y las medidas que impulsaban, se han cumplido adecuadamente.

Esta investigación ha permitido constatar el número de planes realizados en el conjunto del país, así como la población y el territorio afectados: 27,3 millones de habitantes se beneficiarían de las medidas asociadas a los PMUS. Aunque la agenda política municipal ha otorgado protagonismo a la movilidad sostenible, los PMUS no han logrado el vínculo suficiente ni el compromiso necesario con los gobiernos locales y la ciudadanía.

A pesar de todo, puede afirmarse que los PMUS han ayudado a impulsar un nuevo paradigma de la movilidad urbana en España, y ello ha supuesto un cambio cultural, político y técnico que ha dado como resultado un mayor equilibrio en el reparto modal. Los planes son una herramienta para afrontar los graves problemas de la movilidad motorizada en las áreas urbanas. Sin embargo, existen todavía barreras que obstaculizan su implementación y obligan a un tiempo más prolongado para su materialización. Una causa de la debilidad de los PMUS es la ausencia de un marco normativo que regule su redacción y el necesario seguimiento mediante la evaluación de indicadores de control.

Las comunidades autónomas y los ayuntamientos han desempeñado un papel fundamental en el cambio hacia una nueva política de la movilidad, en especial en los casos de estudio. La cultura de una sociedad incluye ideas, símbolos, comportamientos y, en general, prácticas sociales, que definen los patrones de movilidad. Se ha constatado que este cambio cultural es un fenómeno complejo que precisa de determinados condicionantes a los que contribuye el paso del tiempo. El PMUS es una herramienta que ha ayudado a algunos municipios, como

Getafe, a incorporar conocimientos e ideas para ese cambio en los hábitos de movilidad. En San Sebastián-Donostia se partía de experiencias previas en la implantación de un modelo de movilidad sostenible, lo que ha permitido avanzar más fácilmente. En ambos casos, las transformaciones no son automáticas y necesitan tiempo para provocar un cambio cultural.

La investigación permite concluir que sin un cambio cultural en el conjunto de la sociedad no es posible materializar las transformaciones necesarias para implantar un PMUS con éxito. Del mismo modo, ha constatado la necesidad de un consenso social y político para cambiar el modelo de movilidad, y ha dejado patente la importancia del liderazgo en la puesta en funcionamiento de un PMUS. Cuando hay un consenso de partida, es más fácil alcanzar el éxito, pero cuando no existe una sólida cultura de la movilidad sostenible, surgen las resistencias. La elaboración e implantación de los planes hacen necesario que los procesos de participación se desarrollen en un ambiente de debate y reflexión que busque el consenso con el conjunto de las entidades y personas representadas. Esta participación no debe limitarse a la fase de elaboración, sino que debe estar presente en cada una de las etapas y constituir un principio esencial de la nueva cultura de la movilidad.

La guía metodológica del IDAE para la elaboración e implantación de PMUS contempla la necesidad de una evaluación y un seguimiento continuo de los indicadores que, en ninguno de los dos casos de estudio se ha desarrollado de manera adecuada. Por otra parte, la evolución de los indicadores se ha visto condicionada por la crisis económica que ha contribuido a que los resultados sean coherentes con pautas de mayor sostenibilidad. Sin embargo, superada la recesión económica, han vuelto a aumentar las prácticas insostenibles.

Sin un sistema de evaluación riguroso y sistemático es imposible corregir los errores y potenciar los aciertos de cualquier medida de un plan integral de movilidad. Del mismo modo que sucede con la participación, los sistemas de evaluación permiten integrar a los agentes sociales que, con sus valoraciones, y que aporten criterios razonables para la mejora de las actuaciones. La evaluación, al igual que la participación, es un pilar esencial de la nueva cultura de la movilidad.

Abstract

THE SUSTAINABLE URBAN MOBILITY PLANS (SUMP) IN SPAIN. TWO PARADIGMATIC CASES: SAN SEBASTIÁN-DONOSTIA AND GETAFE

The purpose of this thesis is to analyze the basis of the success or failure of first generation PMUS in Spanish cities, driven by the E4 Energy Saving and Efficiency Strategy (2004-2012). To do this, a review of the international context will be made, which allow to define a European and Latin American reference framework. Likewise, a case study focusing on two Spanish cities is carried out: Getafe and San Sebastián-Donostia, which analyzes the construction of the motorized mobility paradigm in each of these cities, assesses the degree of sustainability of the measures and their fulfillment. In addition, this research reviews successes and failures and determines, as far as possible, their causes.

The brief review of European and Latin American mobility makes it possible to affirm that the process towards sustainable guidelines has been slower than expected. European cities have been pioneers in the comprehensive planning of urban mobility and made efforts to achieve a more sustainable mobility model. In spite of this, traffic continues to increase in the metropolitan peripheries, which in turn, feeds a suburban model that induces the generation of more traffic. European experiences have served as a model for Spanish cities, due to the similarity of the problems they face, and the necessary influence of the European institutions.

The planning of urban mobility in Spain, which has had an uneven development, began within the framework of E4. The Institute for Diversification and Saving of Energy (IDAE) was the entity in charge of distributing the financial resources through agreements with the autonomous communities, and to advise the agents involved. Economic recession that began in 2008 affected all administrations and led to give up this line of work. Unfortunately, this has prevented us from knowing rigorously whether the programs, and the measures they promoted, have been adequately met.

This research has made possible to verify the number of plans carried out in the country as a whole, as well as the population and territory affected: 27.3 million inhabitants would benefit from the measures associated with the SUMP. Although the municipal political agenda has given prominence to sustainable mobility, this kind of plans have not achieved the necessary link, or the necessary commitment with local governments and citizens.

In spite of everything, we can say that SUMP have helped to promote a new paradigm of urban mobility in Spain, a cultural, political and technical change meaning a greater balance in modal split. The plans are a tool to address serious problems of motorized mobility in urban areas. However, there are still barriers that hinder its implementation and force a longer time to materialize. One cause of the weakness of the SUMP is the absence of a regulatory framework that could regulate their drafting and the necessary follow-up through the evaluation of control indicators.

Autonomous communities and municipalities have played a fundamental role in the shift towards a new mobility policy, especially in these case studies. Culture of a society includes ideas, symbols, behaviors and, in general, social practices that define mobility patterns. It has been found that this cultural change is a complex phenomenon that requires certain conditions. The SUMP is a tool that has helped some municipalities, such as Getafe, to incorporate knowledge and ideas for this change in mobility habits. In San Sebastián- Donostia, it was based on previous experiences in a sustainable mobility model, which has made easier

to move forward. In both cases, the transformations are not automatic and need time to provoke a cultural change.

The investigation allows us to conclude that without a cultural change in society as a whole, it is not possible to materialize the necessary transformations to implement a SUMP successfully. In the same way, it has confirmed the need for a social and political consensus to change the mobility model, and has made clear the importance of leadership in the implementation of a SUMP. When there is a consensus of departure, success is easier, but when there is no strong culture of sustainable mobility, resistances arise. Preparation and implementation of the plans requires that participation processes would be developed in an environment of debate and reflection seeking consensus with all the entities and people represented. This participation should not be limited to the elaboration phase, but should be present in all the stages, and it constitutes an essential principle of the new culture of mobility.

The methodological guide of the IDAE for preparation and implementation of SUMP contemplates the need for an evaluation and a continuous monitoring of the indicators that, in neither of the two case studies, has been developed appropriately. On the other hand, the evolution of the indicators has been conditioned by the economic crisis that has contributed to the results being coherent with guidelines of greater sustainability. However, once economic recession is over, unsustainable practices have increased again.

Without a system of rigorous and systematic evaluation it is impossible to correct mistakes and enhance success of any measure of a comprehensive mobility plan. In the same way that it happens with participation, evaluation systems allow to integrate social agents who, with their evaluations, provide reasonable criteria for the improvement of actions. Evaluation, like participation, is an essential pillar of the new culture of mobility.

PRIMER BLOQUE. PRESENTACIÓN

1. Introducción

Este trabajo de investigación se ocupa de un tema poco estudiado en el ámbito académico: los Planes de Movilidad Urbana Sostenibles (PMUS) una herramienta de reciente implantación en España, utilizada para impulsar nuevas formas de movilidad en un entorno cada vez más condicionado por prácticas insostenibles en declarada expansión. Desde la redacción del Programa 21 en el marco de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en 1992 en Río de Janeiro, se ha tenido presente el impacto que el transporte urbano generaba en el conjunto del planeta y la necesidad de reconducir el modelo de movilidad hacia modos de menor afección ambiental. Con la aprobación de la Carta de Aalborg en 1994 en la Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles se extendió el compromiso de poner en práctica el mandato de Río de Janeiro mediante actuaciones favorables a la movilidad sostenible.

Desde algunas administraciones se habían fomentado medidas aisladas y parciales para reconducir la movilidad, pero fue a partir de los Planes de Acción de las Agendas Locales 21 cuando comenzaron a elaborarse los primeros Planes Municipales de Movilidad. Estas experiencias se iniciaron en Cataluña y el País Vasco, a imagen y semejanza de las que se estaban llevando a cabo en otras ciudades europeas.

Pero el impulso y la expansión de los PMUS se iniciaron durante la primera década de este siglo, a partir de la entrada en vigor de los Planes de Acción de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética E4 (2004-2012) del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio del Gobierno español. La E4 señalaba la necesidad de ahorrar energía en el sector del transporte y, en concreto, en el urbano y para ello se planteó el desarrollo de los PMUS. Se trataba de una herramienta ensayada en otras ciudades europeas y que había demostrado su capacidad para reducir la contaminación y mejorar la accesibilidad urbana.

Conocer la evolución de esta iniciativa y analizar su utilidad para reconducir la movilidad hacia escenarios de mayor sostenibilidad han sido algunos de los objetivos de esta investigación. Para ello se ha profundizado en los PMUS de dos ciudades, como ejemplos paradigmáticos que pueden mostrar las ventajas pero también los inconvenientes de la aplicación de este instrumento de planificación de la movilidad urbana, así como los obstáculos a que puede enfrentarse su implementación.

Es ahora, transcurrida más de una década del inicio de las primeras iniciativas, cuando puede hacerse una valoración más exacta de los procesos que llevaron a su implantación y de los cambios que han provocado en las ciudades afectadas. La presente investigación establece para ello un marco teórico para su análisis; describe y revisa la situación de esta nueva forma de planificación en España y en los países de su entorno; y procede a analizar la implantación de los PMUS en San Sebastián-Donostia y Getafe, ciudades con características diferentes, que representan dos casos paradigmáticos en el desarrollo de estas iniciativas y en las consecuencias que tuvieron para sus habitantes.

1.1. Motivación

Sin duda, ha tenido una importancia decisiva en la motivación para llevar adelante esta investigación mi experiencia profesional en el ámbito de la consultoría de la movilidad sostenible. En concreto, se han elegido dos casos emblemáticos: los Planes de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS) de Getafe y de San Sebastián-Donostia debido a que tuve la

oportunidad de participar en su día en su elaboración. Tenía el interés de conocer cuál había sido el resultado de los programas y de las medidas planteadas en su momento, si aquellas propuestas se adaptaban a la realidad de cada municipio, o si, por el contrario, era imposible su implementación. Y quería conocer cuáles han sido las causas de los éxitos o fracasos que han podido experimentar.

En cuanto se refiere a Getafe, el primer PMUS que se llevó a cabo en España, fue una iniciativa piloto con gran respaldo financiero y técnico, donde las diferentes administraciones (estatal, autonómica y local) se volcaron para sacar adelante un proyecto con enormes posibilidades de éxito. El equipo redactor, del que formé parte, tenía responsabilidad en el buen hacer: se trataba de probar nuevas herramientas de planificación, de inventar nuevos métodos de intervención para reconducir la movilidad hacia pautas de mayor sostenibilidad social y ambiental. En definitiva, se trataba de encontrar una herramienta de fácil aplicación para la administración, pero también de sencilla comprensión para el conjunto de los ciudadanos.

Entre esas nuevas formas de hacer se incluían algunos aspectos relevantes: la participación desde el inicio del proceso, aspecto nunca llevado a cabo hasta entonces, la introducción de indicadores de medición que tuvieran en cuenta a peatones y ciclistas, y la valoración de los impactos ambientales que las emisiones de gases de efecto invernadero pudieran provocar. Estas y muchas otras innovaciones convertían al Plan en una experiencia con enorme interés para mí, desde el punto de vista profesional.

En cuanto a San Sebastián-Donostia, cabe señalar una peculiar característica: el PMUS nacía en una ciudad que llevaba veinte años introduciendo medidas aisladas favorables a la movilidad sostenible, pero que carecía de un planteamiento integral para coordinar adecuadamente todas esas actuaciones. Se trataba de dar forma a lo ya realizado, pero también se quería diseñar una manera de avanzar hacia un mayor grado de compromiso con la sostenibilidad.

En este caso, el interés era doble. De una parte, elaborar el PMUS incluyendo las actuaciones ya realizadas y las que estaban en marcha, pero también las que el equipo redactor programaba. Y de otra, evaluar el grado de aceptación de las medidas innovadoras que el ayuntamiento había puesto en marcha años antes, y aprender, como profesional de la movilidad, de una experiencia tan compleja.

Pasado el tiempo, parecía oportuno, que mi investigación se centrara en estos dos casos, a mí entender, paradigmáticos. Se trataba de ciudades con procesos de planificación bien distintos que podrían ser ejemplarizantes para avanzar en la implantación de PMUS futuros.

1.2. Justificación

Esta investigación es de interés porque su tema de estudio, los Planes de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS), son una herramienta destinada a planificar la movilidad cuya dimensión y utilidad está aún por analizar. Como ya se ha señalado, se trata de un instrumento de reciente implantación en España, que ha sido escasamente estudiado desde el punto de vista académico. La puesta en marcha de estos planes comenzó hace algo más de una década en nuestro país con la finalidad de reconducir la movilidad urbana hacia pautas de mayor sostenibilidad.

Se trataba de una ambiciosa propuesta, en el marco de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética, E4, que tenía como principal finalidad reducir el consumo energético generado por el sector del transporte. En este sentido, la iniciativa dedicaba un apartado específico para reducir este consumo en las ciudades, en especial, el originado por el uso masivo del automóvil

y para ello proponía la elaboración y puesta en marcha de PMUS. Habría que afrontar los problemas socioambientales generados por un modelo basado en el consumo masivo de combustibles fósiles, cuyas consecuencias se han hecho evidentes en fenómenos tan complejos como el cambio climático. Pero se ocupaba también de consecuencias locales que afectan a todos los ámbitos de la vida urbana: pérdida de calidad del aire, contaminación acústica, siniestralidad, falta de habitabilidad de las ciudades o pérdida del espacio público; en definitiva, se interesaba por las consecuencias de estos fenómenos en la salud pública.

Los PMUS plantean una visión integral de la movilidad desde enfoques transversales, y proponen acabar con el paradigma en el que la movilidad motorizada estructuraba la ciudad. Aquella forma de organización determinaba la jerarquía de los distintos modos de transporte, situaba a los vehículos motorizados en una posición de privilegio y marginaba a peatones y ciclistas. La nueva movilidad invierte esa jerarquía y propone distintos criterios de planificación, de manera que sean los usuarios más vulnerables los que determinen la organización del espacio público. Sus necesidades definen el modelo de la movilidad del futuro. Este nuevo panorama plantea un escenario donde los planes de movilidad han de ser una herramienta cada vez más imprescindible. Por esta razón es necesario mejorarla, corrigiendo aquellos aspectos que no funcionan y potenciando aquellos otros que facilitan el camino a la sostenibilidad.

Por tanto, esta investigación, se ocupará de diagnosticar la situación actual de los PMUS en nuestro país y determinar cuáles son los problemas que plantea su implantación. Para ello, como ya se ha dicho, se centrará en dos casos concretos con el objetivo de profundizar en su funcionamiento en una situación real y compleja. Sus resultados serán de utilidad en diversos ámbitos que se detallan a continuación.

Por un lado, a aquellos órganos de la administración general del estado (en concreto, al Instituto de Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE) y al Ministerio de Administraciones Públicas) relacionados con el desarrollo de los PMUS. Fue el IDAE el organismo que impulsó y gestionó en su día las subvenciones para la elaboración de los planes, y es el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas el que actualmente se encarga de asignar las subvenciones al transporte público colectivo municipal a aquellos ayuntamientos que cuenten con un Plan de Movilidad Urbana Sostenible. Estos órganos estatales podrán contar, gracias a esta investigación, con un inventario de la primera generación de PMUS surgidos a la luz de las ayudas de la E4, así como aquellos otros iniciados con la entrada en vigor en 2014 de la Ley 2/2011 de 4 de marzo de Economía Sostenible.

Por su parte, para los ayuntamientos y otras entidades (como la FEMP o las federaciones autonómicas), esta investigación les servirá para conocer el estado de la planificación en el ámbito municipal y autonómico, y será de utilidad cuando quieran poner en marcha un plan de movilidad sostenible. De esta forma, los propios ayuntamientos, sus técnicos, sus políticos, e incluso los representantes de sus órganos de participación en los consejos asesores, podrán valorar los errores más comunes en la puesta en marcha y funcionamiento de un PMUS, así como las formas más idóneas para evitar resistencias en la aplicación de sus propuestas.

Además, los ayuntamientos objeto de estudio, San Sebastián-Donostia y Getafe, que en ningún caso han realizado ni la evaluación ni el seguimiento de sus PMUS, podrán ver en esta investigación una evaluación detallada de sus planes respectivos, y poner en marcha las medidas necesarias. A partir de esta investigación podrán hacer un balance ecuánime desde la aprobación del PMUS hasta la actualidad, comprobando si el escenario ha avanzado hacia pautas de mayor sostenibilidad, o si por el contrario tiende hacia una mayor insostenibilidad.

El estudio también será relevante para el mundo académico. Permitirá incorporar su contenido a un área todavía en ciernes, no sólo como disciplina de estudio teórico, sino como materia de planificación aplicada en los planes de estudios universitarios, tanto en la disciplina geográfica como en otras afines. Entre las asignaturas propias de la geografía podrían señalarse aquellas que se ocupan de la ordenación y planificación del transporte urbano o de la movilidad sostenible. Por otro lado, el carácter multidisciplinar de los PMUS permite que las investigaciones en este campo puedan contribuir a enriquecer disciplinas como la ingeniería, la arquitectura, el urbanismo o el diseño, cuyas materias tienen relación directa con esta investigación. Otros ámbitos académicos como la economía, la sociología o la psicología ambiental pueden incorporar algunos aspectos de estos planteamientos. Además, esta investigación podrá servir como punto de partida para próximos estudios sobre los principales aspectos planteados.

Además, permitirá el desarrollo de una práctica cada vez más generalizada en la administración municipal que está inmersa en un proceso de cambio que encaje en los nuevos planteamientos en el marco de la movilidad sostenible. Entre los cambios fundamentales se encuentra el reciclaje de los técnicos municipales, no solo aquellos que se dedican a los aspectos relacionados con la movilidad, sino también los de otros departamentos que deben comprender estos planteamientos con una mirada transversal.

Servirá también esta investigación para dar forma a un marco teórico necesario. Ello permitirá, por un lado, analizar con criterios científicos un fenómeno social (la movilidad) que tiene consecuencias ambientales negativas a nivel global como el cambio climático; pero que tiene también consecuencias locales en la propia funcionalidad urbana, en la calidad ambiental de las ciudades y en la salud de sus residentes.

La tesis permitirá sentar las bases de un marco teórico para mejorar la planificación de la movilidad urbana desde una perspectiva sostenible, que sirva también como fundamento para el desarrollo de futuras investigaciones. De esta forma, se establecerá un marco general donde puedan tener cabida investigaciones de carácter pormenorizado sobre aspectos sectoriales, o con planteamientos más generales.

Tanto los errores como los éxitos que se registren en los casos de estudio contribuirán a mejorar y enriquecer las actuales metodologías que se aplican en la puesta en marcha de planes de movilidad. Las futuras generaciones de PMUS podrán así contar con planteamientos más rigurosos que garanticen el cumplimiento de sus objetivos.

Entre los aspectos positivos que puede aportar esta investigación se encuentra la descripción del contexto internacional en el ámbito de la planificación de la movilidad urbana sostenible. Esta descripción se ocupa de aquellos países donde se desarrollaron las primeras generaciones de PMUS (Francia, Reino Unido, Alemania o Italia) donde se ha ensayado esta herramienta de planificación y se han corregido (o cabe suponer que así se ha hecho) los errores iniciales.

Por último, la administración española, que ha otorgado las subvenciones para la realización de la primera generación de PMUS, podrá contar con un diagnóstico de evaluación; pero también con un inventario que permitirá conocer el mapa de los planes en las distintas comunidades autónomas, y los impactos que pueda generar esta figura de planificación.

Entre los avances a los que puede contribuir la presente investigación se encuentra el reforzamiento de la necesidad de un nuevo marco regulador de la planificación de la movilidad a nivel estatal, mediante la elaboración de una Ley de Movilidad que definiera los procedimientos a seguir y el papel de cada ámbito de la administración. Pero también puede

animar a las comunidades autónomas a legislar en esta materia, de forma que agilice la adecuada implantación de los planes de movilidad.

Servirá también para ver los errores metodológicos de la primera generación de los PMUS, surgidos a la luz de las subvenciones del IDAE, y permitirá incorporar las mejores prácticas a una nueva metodología. Esto impedirá que los ayuntamientos caigan en el futuro en los mismos errores, y convertirá esta herramienta en un instrumentos de rápida aplicación y capaz de proporcionar resultados de forma eficaz.

Asimismo, hará ver a los ayuntamientos que la mera existencia de un PMUS no es suficiente para la materialización de las medidas que propone. Y señalará la importancia de otros instrumentos relacionados con la participación activa de todos los agentes. El consenso se ha mostrado como el principal ingrediente para alcanzar el éxito, no sólo de medidas concretas, sino del Plan de Movilidad en su conjunto.

Finalmente, la investigación permitirá que las administraciones locales que deseen implantar un PMUS puedan contar con un método que incorpore la evaluación y seguimiento, más allá de la medición de los indicadores de control; y que haga imprescindible la inclusión de fórmulas de consulta y participación de todos los agentes implicados.

1.3. Qué es un PMUS y cuáles son sus retos

Un PMUS, un Plan de Movilidad Urbana Sostenible, “es un conjunto de actuaciones que tienen como objetivo implantar formas de desplazamiento más sostenibles en el espacio urbano (caminar, pedalear o utilizar el transporte público) reduciendo el consumo energético y las emisiones contaminantes, logrando al mismo tiempo garantizar la calidad de vida de la ciudadanía, igualmente se contemplan los objetivos de lograr la cohesión social el desarrollo económico” (IDAE, 2006).

Los PMUS tienen un ámbito de actuación local, aunque pueden desarrollarse en colaboración con otros municipios por pertenecer todos ellos a un Área Metropolitana o a una Mancomunidad. Deben vincularse con planes, directrices, estrategias de ámbito municipal, regional o estatal, e incluso comunitario, de tal forma que contemplen los condicionantes señalados por estrategias supramunicipales.

Los planes de movilidad son instrumentos para potenciar cambios en la movilidad urbana con criterios de sostenibilidad que sitúen a las personas como elemento central de la planificación en esta materia. Su objetivo es garantizar un ambiente sano donde poder caminar y pedalear con itinerarios accesibles, seguros y atractivos. Cuando las distancias son mayores, el transporte público puede y debe ampliar la cobertura llevando a las personas a sus destinos laborales, educativos, sanitarios o de ocio.

Los retos de los Planes de Movilidad, y en particular los que se analizan en esta investigación, deben responder al amplio abanico de problemáticas que tienen en la actualidad las áreas urbanas: contribuir a frenar los procesos de cambio climático, mejorar la calidad del aire, disminuir el ruido ambiental, afrontar el envejecimiento de la población, reconducir el modelo urbanístico y lograr una ciudad accesible para todas las personas o mejorar la seguridad vial. En definitiva, su pretensión es lograr una ciudad que permita vivir de forma saludable en un entorno urbano con una mejor calidad de vida. Entre los principales desafíos a que se enfrentan estas iniciativas se encuentran los siguientes:

- **Dar respuesta a las demandas de movilidad derivadas del envejecimiento de la población y de las personas con discapacidad.**

Uno de los aspectos que determinan las necesidades de movilidad es la estructura demográfica y la capacidad de la población para realizar desplazamientos de forma autónoma. Las ciudades españolas, concentran la gran mayoría de la población; el máximo demográfico se alcanzó en 2012 con 47,2 millones de habitantes; desde entonces han perdido alrededor de medio millón de habitantes (Ministerio de Fomento, 2015) y la población está cada vez más envejecida. Según las proyecciones demográficas, dentro de cincuenta años (hacia 2064) habrá un millón menos de españoles; la esperanza de vida al nacer, que en 2013 era de 79,9 años, será en 2063 de 90,9 (INE, 2014a). Además, hay que tener en cuenta que existen 3,8 millones de personas con discapacidad (EDAD08), de las que la mitad tienen dificultades en el desplazamiento en el espacio público y en el transporte.

La legislación sobre accesibilidad ha contribuido a modificar el paisaje urbano desde finales del siglo XX. El Real Decreto 1/2013, que aprobó el Texto Refundido de la *Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social*, recoge las condiciones básicas de la accesibilidad y no discriminación en el ámbito de los espacios públicos urbanizados, la edificación y los medios de transporte público. La aplicación de esta normativa debe contemplarse desde los planes de movilidad.

- **Frenar el modelo urbanístico disperso.**

El modelo territorial y urbanístico que ha caracterizado a las ciudades españolas especialmente desde mediados de los años ochenta ha favorecido la movilidad motorizada. Al mismo tiempo, el uso individual e indiscriminado del automóvil ha inducido a un crecimiento disperso, con orígenes y destinos cada vez más alejados, un proceso que ha dado lugar a un círculo vicioso muy difícil de frenar. El resultado tiene como consecuencia un fuerte impacto ambiental y territorial que destruye el paisaje y acaba con la biodiversidad; que aumenta el consumo de energía en la movilidad diaria, e incrementa el volumen de residuos y contaminantes.

Es necesario invertir estas tendencias para hacer más cortos o innecesarios los viajes, mediante una organización espacial que genere cercanía. De ese modo, la gran mayoría de los viajes podrían hacerse andando o en bicicleta, y los de más largo recorrido mediante el transporte colectivo. Los planes de movilidad deberán diseñar propuestas que frenen la dispersión en el modelo urbanístico.

- **Frenar el sedentarismo.**

Este modelo urbano basado en largas distancias y en medios de transporte motorizados tiene graves consecuencias para la salud pública. Cada vez son más las personas que apenas hacen ejercicio físico porque son transportadas en medios motorizados. Como consecuencia una nueva epidemia silenciosa ha aparecido: el sedentarismo. Para mejorar la salud de la población los PMUS deberán reconducir la movilidad de los nuevos desarrollos urbanísticos, al tiempo que han de orientar el diseño de los espacios consolidados, procurando que sus residentes se animen a insertar la actividad física en su movilidad cotidiana, caminando o pedaleando.

- **Frenar el cambio climático.**

Según la Organización Meteorológica Mundial (OMM) en 2015 se superó por primera vez en la historia la concentración media de 400 ppm de CO₂ en la atmósfera (Criado, 2016). A principios de la revolución industrial estos valores se hallaban en torno a las 278 ppm lo que representaba el equilibrio entre la naturaleza y la acción del hombre. Los expertos del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) señalan que hemos superado el límite de seguridad y, en consecuencia, la vida natural y el ser humano se encuentran en situación de riesgo. Las ciudades mediterráneas se verán afectadas por una elevación de la temperatura

mayor que la media planetaria (Guiot y Kramer, 2016). El ascenso térmico global, que desde la Revolución Industrial ha sido de 0,85° C, ha alcanzado en la cuenca mediterránea 1,3° C.

Las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) que proceden de la movilidad urbana representan en España el 10 % de todas ellas (Greenpeace, 2012). Los PMUS pueden contribuir a reducir el impacto sobre el clima mediante cambios en nuestro comportamiento modal. Para ello deben impulsar los medios de transporte de escaso o nulo consumo energético y emisión de gases de invernadero, como la bicicleta o caminar, y dejar el transporte colectivo para los viajes más alejados.

- **Mejorar la calidad del aire**

La contaminación del aire provocó más de 25.000 muertes prematuras en 2015 (EEA, 2016). El origen de este problema se encuentra en las áreas urbanas, principalmente en las emisiones originadas por el transporte motorizado, en especial del tráfico. La población que respira aire contaminado, de acuerdo a la legislación en vigor, alcanzó en España a 18,5 millones de personas (39% de la población). Si se tuvieran en cuenta los valores recomendados por la Organización Mundial de la Salud (OMS), más estrictos y adecuados para la protección de la salud, la cifra ascendería hasta los 45,9 millones de personas, un 98,6% de la población

Las ciudades tienen la responsabilidad de cumplir la legislación europea y estatal en materia de calidad del aire. Para ello deben redactar y poner en práctica los Planes de Calidad del Aire mediante medidas encaminadas a su mejora que garanticen la protección de la salud y de la vegetación. El objetivo es alcanzar niveles de calidad del aire acordes con el valor guía de OMS. Los PMUS deberán coordinarse adecuadamente con los Planes de Calidad del Aire para definir acciones conjuntas que mejoren la calidad del aire urbano.

- **Disminuir el ruido ambiental.**

El tráfico urbano es la fuente principal de ruido en la ciudad. La contaminación acústica ha dejado de ser una simple molestia para convertirse en el causante de afecciones graves a la salud humana con efectos fisiológicos, patológicos o psíquicos en las personas, pudiendo ocasionar incluso la muerte (Tobías, Recio, Díaz y Linares, 2015). La población afectada por niveles de ruido superiores a los admitidos por la legislación alcanza al 50% de los españoles (SICA, 2018).

La Ley 37/2003, referente a la evaluación y gestión del ruido ambiental, elaboró los Mapas Estratégicos de Ruido (MER).y los Planes de Acción de las diferentes ciudades. Estos planes señalan entre las medidas para la reducción del ruido la potenciación de la movilidad sostenible que incluye la reducción del número de vehículos, la promoción de vehículos silenciosos, el fomento del transporte público, la disminución de la velocidad (Martínez y Peters, 2005); en algunos municipios estos Planes de Acción recogen directamente la realización de un Plan de Movilidad para disminuir la contaminación acústica de las ciudades.

- **Hacer más seguras las ciudades**

Otro de los problemas a que se enfrentan los PMUS es la pérdida de vidas y al deterioro de la salud, ocasionados por los accidentes de tráfico. La inseguridad asociada a la movilidad es fruto de un modelo productivo, territorial, cultural y urbanístico que prima la fluidez y la velocidad, frente al bienestar de las personas. La disminución de la gravedad de los siniestros en zonas urbanas se debe en parte a la implantación de Planes Municipales de Seguridad Vial que recogen medidas como la reducción de la velocidad o el calmado de tráfico. A falta de estos planes sectoriales, los PMUS se convierten en una herramienta básica que integra las medidas necesarias para mejorar la seguridad vial.

1.4. El cambio de paradigma de la movilidad

Desde mediados de los años noventa las administraciones públicas, el mundo académico y los profesionales del transporte han señalado que está teniendo lugar una transformación en la manera de afrontar los problemas de movilidad. Un cambio del paradigma en el que los planteamientos teóricos, los métodos y los procedimientos para solucionar los problemas de movilidad de la sociedad actual se rigen por el criterio de la sostenibilidad ambiental. Estos cambios intentan materializar un tránsito desde un modelo, cuyo objetivo principal era la fluidez y la velocidad de los vehículos motorizados, a otro preocupado por mejorar las condiciones de los peatones, de los ciclistas y de los usuarios del transporte colectivo.

En la primera década del siglo XX el coche irrumpió en el espacio público y provocó los primeros atascos y accidentes en las calles; un cambio trascendental de la vida urbana norteamericana, pero también en las ciudades europeas y españolas. En aquellos momentos surgió una cultura que prestigiaba la velocidad y la aceleración, tal y como escribió Marinetti en su manifiesto futurista de 1909. Aunque sus palabras llegaron solo a unos pocos intelectuales, lo cierto es que encajaban con la ideología ligada a los nuevos inventos tecnológicos que circulaban por las calles. La velocidad y la aceleración respondían adecuadamente a los nuevos marcadores espaciotemporales que exigía la nueva forma de producir de aquel primer tercio del siglo XX: un gran volumen de objetos seriados que se fabricaban de forma rápida.

El urbanismo respondió a aquellos nuevos conceptos. En 1928 los urbanistas reflexionaron en la I Conferencia Internacional de Arquitectura Moderna (CIAM) celebrada en Le Sarraz. Trataban de solucionar los problemas de la ciudad preindustrial, caracterizada por una trama urbana abigarrada, y para ellos antihigiénica por mezclar los usos del suelo y permitir a las personas desarrollar la actividad diaria cerca de las viviendas. Para los nuevos planteamientos urbanísticos, aquél era un modelo escasamente funcional y poco adecuado para responder a los retos de la velocidad y de los nuevos sistemas productivos. Fruto de sus trabajos el IV Congreso de la CIAM, celebrado en Atenas en 1933, redactó un manifiesto que ha sido conocido como Carta de Atenas en el que se definía la ciudad del futuro (Le Corbusier, 1957).

Los principios básicos de esa ciudad se basaban en que las funciones urbanas debían ser ordenadas, segregadas y alejadas físicamente unas de otras. La Carta determinaba espacios separados destinados a residir, producir, comprar o recrearse, para lo que hacía necesarios grandes ejes de transporte (autovías y autopistas) que permitieran la conexión de las distintas piezas urbanas, ahora más alejadas unas de otras. Este nuevo método de entender el territorio facilitaría el reparto equilibrado de las plusvalías, al tiempo que permitiría introducir el movimiento y la aceleración que demandaba un sistema económico necesitado de un espacio adecuado para desarrollar la actividad productiva con la máxima eficacia.

Este nuevo modelo se ocupaba, ante todo, de dejar espacio a la circulación de los vehículos motorizados; hasta el punto de que Le Corbusier consideraba necesario destruir la ciudad preexistente para adaptarla a las necesidades de movilidad del automóvil. Así, a lo largo del siglo XX, las redes viarias penetrarían en el corazón de las ciudades para mejorar la conexión y la accesibilidad del tráfico motorizado a sus destinos. Eso implicaba la proliferación de infraestructuras de gran impacto en la ciudad: *escalextrics*, viaductos elevados, túneles subterráneos y, sobre todo, grandes espacios destinados al estacionamiento de vehículos.

El modelo urbanístico que se ha materializado en las ciudades españolas actuales fue ensayado en los años cincuenta en Estados Unidos. El *American Dream*, una forma de vida subvencionada por el gobierno estadounidense en un extenso suburbio en torno a las grandes

metrópolis, animó a las jóvenes parejas a emigrar a esos nuevos espacios residenciales. Las áreas se componían de hogares unifamiliares que ocupaban grandes extensiones de territorio imitando los principios de la Ciudad Jardín, pero que aplicaban la segregación funcional del espacio y el alejamiento de las actividades cotidianas, tal como marcaba el urbanismo funcionalista.

Este modelo urbano necesitaba de al menos dos coches por unidad familiar y se estructuraba mediante una red viaria de autopistas y autovías que permitían al mismo tiempo transportar y colonizar un nuevo territorio para ser urbanizado. En Estados Unidos la ingeniería de tráfico se ha apoyado para el desarrollo de estos proyectos en el *Manual de Capacidad de Carreteras* (1956) que sirvió, y ha servido hasta nuestros días, para diseñar una red que hacía sitio al coche; tales planteamientos tuvieron una proyección internacional que han dejado su huella en la morfología urbana de ciudades de todo el planeta. Fue también en aquella época cuando se dismantelaron las redes de transporte colectivo tranviario y de cercanías estadounidenses. Estos fenómenos respondían no sólo a la presión del lobby del automóvil (General Motors, las petroleras Standard Oil o BP), sino, sobre todo, a las necesidades de movilidad de un territorio cada vez más suburbanizado y dependiente del automóvil para los desplazamientos diarios.

En la Europa de postguerra la reconstrucción de las ciudades y de la propia sociedad también se reflejó en el modelo urbanístico; durante los años cincuenta y sesenta tuvo lugar una rápida recuperación económica gracias, en parte, al Plan Marshall que contribuyó al desarrollo de las actuales grandes áreas urbanas. La motorización y el consumo masivo crecieron con la esperanza de un mundo mejor, destruyendo parte de la ciudad tradicional para hacer sitio al coche. De aquella época son las promociones unifamiliares de las New Town británicas, que aunque nacieron apoyándose en el ferrocarril, con el paso del tiempo y con la construcción de autopistas favorecieron el uso del coche. Los conductores podían residir aún más lejos, fomentando de esta forma, la extensión continua de la urbanización a nuevos territorios, cada vez más alejados.

Las consecuencias ambientales de este fenómeno se manifestaron hace mucho en algunos entornos metropolitanos. Así ocurrió en la ciudad de Londres durante la Gran Niebla entre los días 5 y 9 de diciembre de 1952, cuando fallecieron miles de personas, y más de 100.000 enfermaron por la contaminación atmosférica. A estos problemas había que sumar los accidentes generados por el tráfico en el ámbito urbano que levantaron la protesta ciudadana a través de la asociación Living Street¹ cuya misión era defender los derechos de los peatones, especialmente los más vulnerables.

Este tipo de situaciones llevó al gobierno británico a encargar un análisis del tráfico en las principales ciudades del país para solucionar los cada vez más numerosos y graves problemas relacionados con la congestión y la seguridad. Los resultados se recogieron en el libro del ingeniero Colin Buchanan, *Traffic in Towns* (1963). Una de las ideas innovadoras de aquella publicación era la necesidad de crear áreas ambientales autosuficientes que evitaran el tráfico de paso. Buchanan proponía segregar cada modalidad de desplazamiento: peatonal, transporte público o automóvil. Por aquellos años todas las ciudades europeas comenzaron a reconocer el problema del tráfico e intentaron sacar los coches del centro de la ciudad: así ocurrió en La Haya en 1960, Copenhague, en 1962, Dusseldorf en 1964 o Colonia en 1965 (Paulhaus, 1979).

Mientras tanto en España comenzaron a sentarse las bases de un nuevo modelo productivo, territorial y de transporte que tuvo su reflejo en la movilidad urbana. El desarrollo económico

1 Living Streets, the UK Charity for Everyday Walking. Disponible en <https://www.livingstreets.org.uk/>

dependía mucho de la industria de la automoción; el deseo de cualquiera era poder adquirir un Seat 600 (en 1960 se matricularon 290.500 turismos)². Las administraciones públicas impulsaron políticas para que el coche pudiera circular y estacionar en la ciudad: se construyeron *escalextrics* y túneles; se destruyeron bulevares y se permitió el estacionamiento en las plazas mayores de los municipios. Esta política de transporte ha sido la dominante en las ciudades españolas hasta prácticamente el siglo XXI, cuando los gobiernos locales comenzaron a replantearse su forma de hacer ciudad y de gestionar su movilidad.

1.4.1. La construcción del modelo de movilidad motorizada en España

A principios de siglo XX los escasos automóviles que circulaban por las ciudades provocaban miedo y protestas entre los usuarios del espacio público (buscar cita). La legislación comenzó a definir las primeras reglas de convivencia con la aprobación del Reglamento para el Servicio de Coches Automóviles que limitaba la velocidad a 28 km/h en las interurbanas y a 15 km/h en las urbanas (Dirección General de Tráfico). Era una época en que los desplazamientos se hacían en cercanía y apenas había accidentes (Vega, 2005).

El automóvil apareció cuando aún circulaban carros y caballería, y el ferrocarril subterráneo en Madrid y Barcelona permitía cubrir cortas distancias. Por aquel entonces se abrieron la Gran Vía de Madrid y la Vía Laietana en Barcelona que, aunque pensadas con anterioridad a la presencia del automóvil, fueron diseñadas con una sección adecuada para acoger el crecimiento del tráfico. Estas grandes vías fueron las primeras que devoraron la ciudad; para su construcción fue necesario destruir el tejido urbano, en algunos casos de gran valor patrimonial, y dejar paso a la circulación motorizada. Tuvieron un gran impacto social al desalojar a sus residentes, pero también económico, ya que dismantelaron un rico entramado de tiendas, talleres o negocios artesanales que terminaron por desaparecer. Las nuevas grandes vías daban al automóvil un espacio privilegiado en el corazón de la ciudad, donde aparcaba y circulaba con libertad, hasta que experimentó los primeros atascos en los años veinte. El parque de vehículos creció mucho: baste recordar que en los primeros treinta años del siglo XX se matricularon 355.854 vehículos.

La Dictadura de Primo de Rivera impulsó este modelo. Las mejoras técnicas en los vehículos junto con la construcción de vías hizo necesario un Reglamento de Conservación de Carreteras (1920) que mejoró el funcionamiento del nuevo sistema de transporte (Carbonell, 1990). En 1926 un Real Decreto creó el Circuito Nacional de Firmes Especiales que favoreció el aumento de la velocidad hasta los 65 Km/h. Ello fue posible gracias a la mejora de las infraestructuras ya señalada con la aplicación de nuevos firmes, la supresión de pasos a nivel, la mejora de las travesías o la eliminación de curvas peligrosas.

Para el mantenimiento de este Circuito se asignaron grandes inversiones; se comenzó con anualidades de 10 millones de pesetas de las distintas administraciones, pero fue necesario asignar otras partidas extraordinarias que alcanzaron cifras elevadísimas. La construcción de viario se adjudicaba a empresas como Focsa (1900), Obrascón (1911) o Agromán (1927), que con los años terminaron impulsando la obra pública para dar sentido a su existencia, situación que se ha hecho aún más evidente en épocas recientes. Por otro lado, al asociar estas infraestructuras con el crecimiento económico, el empleo y la prosperidad de la nación, contó siempre con un gran consenso social.

En la definición de ese modelo fueron de utilidad las visitas que por aquellos años realizó Le Corbusier a España; sus conferencias sirvieron para difundir unas ideas que tendrían influencia posteriormente (Vega, 2014). Desde su perspectiva, las carreteras del Circuito Nacional de

² Series históricas Dirección General de Tráfico. Ministerio del Interior, y Primeros vehículos matriculados en España 1900-1964.

Firmes deberían constituir verdaderas autopistas que permitieran alcanzar grandes velocidades, propias de los tiempos modernos. Al mismo tiempo en relación al viario urbano, señalaba la necesidad de segregar las circulaciones “incorporando a la ciudad tanto la autopista con la geometría de enlaces: el tipo de calle existente, herencia de épocas pasadas y resultado de los usos propios del peatón y el carro, entran en conflicto con la naturaleza de los nuevos medios de locomoción, caracterizados por velocidades muy superiores a las tradicionales” (Rodríguez, 2004), ideas que se harían realidad más tarde en nuestras ciudades.

En 1926 apareció el Reglamento de la Circulación que estableció limitaciones de velocidad a autobuses (40 Km/h) y camiones (35 Km/h). Un año después se implantaron impuestos indirectos sobre carburantes con la finalidad, entre otras, de financiar las infraestructuras. Durante la Segunda República, continuó aumentando el parque de vehículos, el impulso constructor y la relativa actividad económica. En 1930 existían ya en España 140.602 vehículos. Prueba de ello eran los atascos que comenzaban a registrarse durante los fines de semana en las entradas a Madrid; este incremento del tráfico presionó a los gobernantes para ampliar la red: en 1931 se creó el Ministerio de Obras Públicas y en 1934 se aprobó el Código de Circulación que aumentaba los límites de velocidad hasta los 80 Km/h.

La Guerra Civil destruyó muchas infraestructuras y gran parte del parque de vehículos; la postguerra fue un tiempo de necesaria austeridad, con escasas inversiones destinadas únicamente a la reconstrucción de carreteras, puentes, etc., el parque apenas creció en 20.000 automóviles. En 1949, la actividad comenzó a despegar con la creación de algunas fábricas de camiones y autobuses (ENASA y Pegaso). Algo más tarde Seat comenzaría a fabricar turismos a partir de modelos Fiat (1953).

En los años cincuenta se sentaron las bases de un nuevo modelo productivo, territorial y de transporte que tendría su reflejo en la movilidad urbana. Se apostó por el transporte viario frente al ferroviario y no motorizado, y por el transporte individual frente al colectivo. Se recuperaron los principios del racionalismo que proponían un espacio segregado, segmentado y monofuncional, conectado por grandes infraestructuras que daban, de manera implícita, un gran protagonismo al automóvil. Aparecieron nuevos espacios habitacionales alejados de los espacios productivos, de los centros de estudio, de los comercios y los lugares de ocio. La nueva escala de las relaciones urbanas estaba al servicio de una industria que comenzaba a distribuir millones de automóviles y de un modo de vida basado en el consumo.

La aparición del Seat 600 (1957) puso el automóvil al alcance de la clase media y cambió los hábitos de movilidad urbana. A partir de aquel momento se instalaron otras marcas extranjeras como Renault o Citroën para alimentar un mercado en crecimiento. Esta expansión coincidió con la mejora de las infraestructuras viarias del Plan de Modernización de las Carreteras que eliminaba los pasos a nivel, modificaba las curvas peligrosas, construía variantes y hacía desaparecer algunas travesías. El incremento del tráfico hizo necesario un nuevo organismo destinado a la gestión de la circulación: la Dirección General de Tráfico (1959).

La llegada a nuestro país de esta nueva forma de ordenar el territorio y la ciudad estuvo ligada al espíritu desarrollista de los años cincuenta. El deseo de obtener ayudas de las Instituciones de Bretton Woods vio la luz con la firma de los Pactos de Madrid (1953), el Tratado de Ayuda Económica y Mutua Defensa entre el gobierno español y el estadounidense que comprometía al uso conjunto de las bases militares a cambio de recibir préstamos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Siguiendo el mandato internacional, el gobierno español comenzó a dar pasos hacia este nuevo modelo de movilidad con la primera Ley del Suelo (1956) y el Plan Nacional de Urbanismo (que nunca llegó a aprobarse).

Hasta los años noventa del siglo XX la única alternativa ante los problemas generados por el tráfico era proyectar nuevas infraestructuras para atender esas infinitas demandas de circulación y estacionamiento. Se construían túneles subterráneos, viaductos o *escaléxtric*, al tiempo que se hacía sitio para que estacionase un creciente parque de automóviles. Las ciudades españolas asistieron en los años sesenta y setenta a la construcción de estas agresivas infraestructuras, a la ampliación de calzadas y a la construcción de estacionamientos en rotación. Al tiempo que se estrechaban aceras y se desmantelaban bulevares, desaparecía la plaza mayor como lugar de encuentro y pasaba a convertirse en un espacio para aparcar coches; era la época en la que se construían pasos subterráneos o elevados para los viandantes que, de esta forma, no interrumpían los flujos y la velocidad del tráfico motorizado.

Esta espiral generaba a su vez un mayor parque de vehículos y de conductores que ocupaban inmediatamente las recién inauguradas infraestructuras, lo que, a su vez, daba lugar a nuevos atascos que harían necesaria la construcción de nuevas infraestructuras. Prueba de ello fue el crecimiento del parque automovilístico; si en 1960 había un millón de vehículos (290.500 eran turismos), una década después había un parque de 4,3 millones de vehículos, de los que 2,3 millones eran turismos.

El nuevo modelo de transporte ya provocaba efectos negativos, no sólo ambientales. La contaminación y el ruido provocaban el deterioro de la salud de la población, algo que, si bien se ha demostrado cierto, era muy difícil de entender en una época en la que el coche tenía todo el protagonismo. Por otro lado, los accidentes de tráfico no dejaron de aumentar hasta finales de los noventa, con sus preocupantes cifras de fallecidos y lesionados. Baste recordar que en 1990 el modo viario registró 6.014 muertos y 129.949 heridos, algunos de ellos muy graves; las paraplejias y tetraplejias ocasionadas por los accidentes llevaron a muchos lesionados a formar parte del colectivo cada vez mayor de personas con discapacidad (Dirección General de Tráfico, 1992).

Una parte de estos accidentes se produjo en las áreas urbanas: 978 muertos y 62.667 heridos. En las ciudades eran especialmente alarmantes los atropellos que afectaban a la población más vulnerable. Conforme crecía el parque de vehículos aumentaban los accidentes; en 1962, con un millón de vehículos, hubo 217 muertos y 7.506 heridos; en 1970 el parque alcanzaba 4,3 millones (de los que 2,7 millones eran turismos) y trajo consigo una duplicación de los muertos y heridos por atropellos en las ciudades. A partir de aquel momento, aunque se incrementó el parque automovilístico, descendió el número de accidentes de peatones en la ciudad. Estos datos, lejos de reducir el riesgo de los viandantes, reflejan una nueva concepción del espacio público donde los flujos peatonales se canalizan por aceras segregadas del tráfico, mediante túneles o pasos elevados, para evitar que los caminantes sean atropellados. Se hacía patente la falta de convivencia que provocaban los nuevos espacios urbanos dominados por la circulación y el aparcamiento de coches, y donde la calle tradicional había desaparecido.

En algunas ciudades el modelo favorable al automóvil se prolongó hasta la primera década del siglo XXI, a pesar de las recomendaciones europeas contrarias a la construcción de infraestructuras. La ejecución de estas obras no solo no se paralizó, sino que aumentó con motivo de las celebraciones de 1992. En las ciudades premiadas con los grandes eventos (capitalidad cultural de Madrid, Juegos Olímpicos Barcelona o Exposición Universal de Sevilla), se crearon enormes infraestructuras que inducían al uso del automóvil y favorecían su proliferación. Basta recordar los numerosos túneles que se realizaron en Madrid, las miles de plazas de aparcamientos o los anillos de circunvalación M40 y M50; situaciones similares tuvieron lugar con la A-92 en Sevilla o con el cuarto cinturón en Barcelona. (Vega, 1993). Pero si esto no era suficiente, con la llegada del siglo XXI continuó la construcción de infraestructuras. Un caso emblemático, por su despilfarro económico y su impacto ambiental,

fue el soterramiento de la M-30 en Madrid. Un proyecto que tuvo una buena acogida vecinal al liberar suelo para los peatones y ciclistas, pero que en realidad no modificó el modelo de movilidad: el tráfico continúa existiendo, aunque a partir de entonces estuviera soterrado. Esta obra, que tuvo un presupuesto inicial en 2005 de 2.220 millones de euros (El País, 2005), hubo de sumar otros 1.288 millones más en 2006 (El País, 2006) hasta alcanzar los 3.508; y terminó con un presupuesto de 5.600 millones, que sumados los intereses, se convertirían en 10.406 millones (El País, 2014).

Sin embargo, algo empezó a cambiar; desde hace poco más de una década comenzó a hablarse de otra forma de planificar la movilidad urbana, de un cambio en el comportamiento ciudadano que se traduce en el interés por el ahorro energético, la seguridad, la mejora en la accesibilidad y por unas ciudades más saludables. En muchos ámbitos profesionales, académicos, empresariales y en las administraciones locales nacionales e internacionales, no sólo han calado estas ideas, sino que la nueva cultura de la movilidad ha recibido también un mayor impulso cultural y financiero.

Por otro lado, puede decirse que la crisis económica ha servido para repensar y reconducir el modelo hacia pautas más sostenibles; la falta de financiación ha sido una oportunidad para que las administraciones mediten sus inversiones, paralicen algunos megaproyectos y gestionen la demanda de transporte buscando una mejora de la calidad de vida. Sin embargo, estas novedades se plasman parcialmente en los municipios; así, mientras el centro de las ciudades reconvierten su movilidad hacia un nuevo paradigma, las periferias generan continuas actuaciones insostenibles con un urbanismo que genera un uso indiscriminado del automóvil.

1.4.2. Una Nueva Cultura de la Movilidad

Desde los años noventa la Comisión Europea ha venido recomendando la necesidad de aplicar un planteamiento integral que resolviera los problemas de movilidad en las ciudades. La planificación, no sólo debía contemplar las necesidades del tráfico motorizado, sino la de todos los modos de transporte (Comunidad Económica Europea, 1993). Se trataba de una fórmula que intentaba contentar a todos, pero que, con el paso del tiempo, no parece haber dado resultado.

Hubo que esperar hasta 2007 para que la Comisión redactase un nuevo *Libro Verde* titulado *Hacia una Nueva Cultura de la Movilidad* (Unión Europea, 2007). Aunque el título sea sin duda sugerente, apenas hay grandes cambios respecto al editado en 1990. Las propuestas para atajar problemas tan graves como el cambio climático son tímidas, y se limitan a la conducción eficiente, los transportes inteligentes, la contratación ecológica o el acceso a la información. Aunque señala la necesidad de abandonar el uso del coche y encontrar otras alternativas, las propuestas se contradicen, al no jerarquizar la eficiencia de cada medio de transporte; dan por buenos vehículos con elevados niveles de emisiones por viajero transportado, como sucede con las motocicletas, o el coche eléctrico (Irurzun y García, 2009). Este *Libro Verde*, sin embargo, tuvo el mérito de poner sobre la mesa la necesidad de un cambio cultural en la agenda política y técnica de la movilidad local. Su publicación contribuyó al impulso de las redes europeas para el intercambio de información entre distintas ciudades. Igualmente, el trabajo con otras ciudades, ha implicado a los políticos en propuestas alternativas que hubieran sido impensables de no conocer antes proyectos que ya funcionaban en otros municipios.

En España la crítica al paradigma de la movilidad motorizada se hizo esperar. Durante los años noventa se recogieron algunas de estas ideas en los *Programas de Actuación en el Medio*

Urbano del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (MOPTMA, 1993), mediante la apuesta por estrategias favorables al transporte colectivo o a las peatonalizaciones. Sin embargo, en la mayoría de las ocasiones se quedaban en meros proyectos piloto que no llegaban a ejecutarse. Al margen de estas pequeñas aportaciones, el gobierno español diseñó una propuesta insostenible: el Plan Director de Infraestructuras 1995-2007 (Vega, 1993) que continuaba dibujando una red de transporte para hacer sitio al coche (aunque preservando el centro de las ciudades), con anillos de circunvalación, autovías y autopistas en las áreas metropolitanas.

En 2004, se redactó la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética, conocida como E4 que planteaba un programa de actuaciones mediante Planes de Acción para 2012 y que condicionaría gran parte de la temática de esta investigación. De esta forma, el gobierno español respondía a los retos y compromisos internacionales de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. La estrategia ha tenido un desarrollo específico dedicado al transporte y, en concreto, a la movilidad urbana mediante una línea de subvenciones para la elaboración de Planes de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS), cuyos resultados han sido desiguales, tal y como se detallará en los siguientes capítulos.

1.5. Objetivos de la investigación

Esta investigación tiene un objetivo general de amplio alcance que se estructura en diversos objetivos específicos que son expuestos a continuación.

1.5.1. Objetivos generales de la investigación

El objeto de esta tesis es analizar la base explicativa del éxito o el fracaso de los Planes de Movilidad Urbana Sostenible, en especial, en las ciudades españolas. Para ello se lleva a cabo una revisión del contexto internacional que permitirá un análisis más riguroso y detallado de la primera generación de PMUS implantados a partir de 2004. En definitiva, se trata de un proceso que va de lo global a lo particular y que desarrolla para ello un estudio de casos centrado en dos ciudades españolas: Getafe y San Sebastián-Donostia.

1.5.2. Objetivos específicos de la investigación

Los objetivos específicos del trabajo de investigación son los siguientes:

- **Revisar la situación de la planificación de la movilidad en el marco internacional en los países de nuestro entorno.**

Se revisará el marco europeo y los condicionantes estratégicos que la Unión Europea señala para facilitar la planificación de la movilidad.

Por un lado, se analizarán los antecedentes en aquellos países donde primero han ensayado la herramienta de los planes (Francia, Reino Unido, Italia, Alemania) con la finalidad de conocer cuáles han sido los procedimientos, cuáles han sido las barreras, dónde han estado los errores, y que lecciones ha sido útiles para su aplicación en nuestro país.

Por otro lado, se revisará la situación en aquellos países europeos que actualmente aplican este instrumento de planificación de la movilidad con el fin de establecer similitudes o diferencias con el modelo aplicado en España. Del mismo modo, la planificación de la movilidad urbana, aunque con algo de retraso, también ha llegado a los países de América Latina. La revisión de la situación en los principales países deberá proporcionar información relevante sobre contextos bien diferentes, así como su relación con nuestro país.

- **Analizar la situación actual en el desarrollo de los PMUS en el marco de la iniciativa estatal**

Esto supone la revisión del proceso de implantación de PMUS en España, el motivo de su aparición, la oportunidad y la receptividad que esta figura de planificación de la movilidad ha tenido con otras políticas sectoriales. Asimismo, implica el análisis del grado de conexión de los PMUS con la planificación de la movilidad en algunas comunidades autónomas como Cataluña y el País Vasco que han tenido un desarrollo previo en esta materia. Se verá qué diferencias existen con la herramienta actual y cuáles son las semejanzas. Igualmente se llevará a cabo una revisión de la normativa que enmarca la planificación de la movilidad, sus condicionantes metodológicos y procedimentales. En definitiva, se dibujará el mapa de los PMUS en España: su dimensión, etapas de realización, financiación, así como el impacto demográfico y espacial.

- **Analizar la situación de los PMUS en cada una de las comunidades autónomas.**

A tal fin se estudiará el peso de los planes de movilidad en cada una de las comunidades autónomas para determinar el papel de esta herramienta en cada una de ellas. Será necesario conocer el origen de los planes y el apoyo del gobierno regional a estas iniciativas. Se analizarán las estrategias sectoriales relacionadas con la movilidad y la sostenibilidad en la región. Igualmente, se revisará la normativa autonómica en materia de planificación de la movilidad, si la hubiera, así como otras reglamentaciones que dan cobertura a la realización de los PMUS. Por otro lado, la diferente respuesta de las comunidades autónomas ante problemas muy similares, permite ver la importancia que las decisiones políticas tienen en el éxito que puede derivarse de la implantación de los PMUS.

- **Evaluar la herramienta de los PMUS desde el análisis profundo de dos casos paradigmáticos: Getafe y San Sebastián-Donostia.**

La finalidad de este objetivo es que puedan servir para aprender de errores o éxitos y permitan concluirse medidas positivas. Para ello será necesario:

- Analizar la construcción del paradigma de la movilidad insostenible en cada ciudad: orígenes, procesos y condicionantes.
- Determinar el grado de evolución de la sociedad de cada ciudad hacia una transición hacia una nueva cultura de la movilidad; evaluar el grado de sostenibilidad de las medidas aplicadas en los PMUS de los casos de estudio
- Evaluar la mejora, si la hubiera, de la calidad de vida urbana y ciudadana.

Si bien los planes se conciben para mejorar la calidad de vida urbana y ciudadana, son muchos los aspectos relacionados con su formulación e implementación que pueden producir efectos no deseados. Es necesario analizar y valorar si las medidas puestas en marcha por los PMUS contribuyen de manera efectiva a una mejora de la calidad de vida.

- **Analizar el grado de cumplimiento de los programas del Plan en los dos casos de estudio**

Tener en cuenta la complejidad de los procesos involucrados en cada uno de los casos estudiados implica considerar la relevancia que los factores geográficos, económicos y políticos tienen en la implementación de las medidas y en su cumplimiento. Es necesario analizar la coordinación entre las propias administraciones y la relación de los municipios con los grupos sociales implicados en cada plan. Desde esa perspectiva, la participación y la toma de conciencia de los ciudadanos es un factor esencial para que las medidas implementadas alcancen un razonable grado de cumplimiento. Y en la misma medida, el impulso político

desde la administración correspondiente, así como los recursos económicos disponibles, determinan una buena parte del éxito de esta herramienta de planificación.

- **Recoger las lecciones aprendidas (éxitos y fracasos) en cada uno de los casos, y determinar sus causas**

Para lograr los objetivos se han analizado dos casos paradigmáticos; los planes de movilidad urbana sostenible de dos ciudades de igual escala, pero diferentes en la puesta en marcha de los Planes de Movilidad Urbana Sostenible: San Sebastián-Donostia y Getafe.

1.6. Hipótesis de investigación

El gobierno español llevaba tiempo diseñando políticas de movilidad sostenible en el ámbito urbano desde finales de los años noventa. Pero es a partir de 2004 cuando decidió poner en marcha un instrumento de planificación de la movilidad que permitiera lograr una mayor sostenibilidad en los desplazamientos urbanos dentro del Plan de Acción (2004-2008) de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética E4 (2004-2012): los Planes de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS).

Desde entonces son muchos los proyectos iniciados y puestos en funcionamiento en diferentes ámbitos locales. Sin embargo, los frutos de ese esfuerzo no han sido todo lo positivos que se había previsto en la E4 en la relación a la reducción del consumo energético y de las emisiones de gases de invernadero. A pesar de un gran esfuerzo de análisis y elaboración de propuestas, así como un importante desembolso financiero en cada uno de los planes, no han tenido, sin embargo los resultados esperados. Encontrar las causas que han motivado ese estancamiento será objeto de este proyecto de investigación.

Se constata que el cumplimiento de las medidas es muy inferior al previsto en la programación de las actuaciones y medidas de los planes; además no todos los planes se han desarrollado del mismo modo, unos han tenido más éxito que otros. Para demostrar estas afirmaciones el estudio se centrará en dos casos concretos: el PMUS de Getafe en la Comunidad de Madrid, y el de San Sebastián-Donostia en el País Vasco. El de Getafe fue el primero con el que se ensayó una nueva metodología propuesta por el Instituto para la Diversificación y Ahorro Energético (IDAE) y donde mayores esfuerzos técnicos, políticos y económicos se realizaron. El de San Sebastián armaba y daba coherencia a medidas y actuaciones de un proceso iniciado desde hacía tiempo pero que carecía de planificación integral. Se trata de ver los resultados después de casi una década de su aprobación, y determinar los éxitos y fracasos en ambos casos.

Esta investigación plantea dos hipótesis iniciales que guardan relación con la relevancia de los contextos nacional e internacional en la materia y que dan sentido a los capítulos que integran el último bloque centrado en los estudios de caso.

- a. Conocer el contexto internacional de la planificación de la movilidad urbana en Europa, debe contribuir a comprender las actuaciones llevadas a cabo en España y ayudar a proporcionar un marco de referencia para el estudio de los Planes de Movilidad Urbana Sostenible en España.
- b. Por otra parte, comprender la evolución de los PMUS en España, las características de su gestión y el marco normativo estatal así como su desarrollo, ha de servir para explicar las claves que contribuyen al éxito o al fracaso de la aplicación de este tipo de instrumentos de planificación.

Asimismo, se plantea una hipótesis general para justificar la elección de una metodología de estudios de caso:

- c. Si se reconoce la importancia de la perspectiva a nivel estatal, no cabe entender el funcionamiento de un PMUS (su éxito o su fracaso) sin descender a la escala local, por lo que es necesario llevar a cabo un análisis de casos a ese nivel que permita profundizar en las claves explicativas que determinan el desarrollo y el funcionamiento de un PMUS.

Sobre las necesidades para entender las claves de los PMUS y su buen funcionamiento se formulan una serie de hipótesis que ayudan a justificar los aspectos que serán analizados en la tesis:

- d. En el caso español, las administraciones autonómicas desempeñan un papel esencial en las actuaciones que tienen lugar a nivel local. Es necesario conocer en profundidad los condicionantes de la planificación urbana sostenible en ese nivel en aquellas comunidades donde se ubican los casos de estudio. La actuación de la Comunidad de Madrid, caracterizada por una escasa planificación territorial y por el retraso en la aplicación de las medidas en esta materia, frente al País Vasco donde ha existido una cultura de la planificación de la movilidad sostenible, ayudan a comprender el desarrollo de los planes de Getafe y San Sebastián y sus diferentes resultados.
- e. Los factores culturales son fundamentales en la implementación de los planes de movilidad sostenible. Una sociedad abierta a medidas innovadoras en materia de movilidad contribuye a que el desarrollo y la implantación de planes de movilidad urbana sostenible culmine con éxito.

Una cultura de esa naturaleza se consigue gracias a un largo proceso en el tiempo que influye en todos los ámbitos de la sociedad, la política, la administración y la propia ciudadanía. Es necesario, por tanto, conocer la reciente evolución que en esta materia ha tenido cada uno de los casos de estudio, analizando las experiencias previas a la implantación de los planes de movilidad.

- f. Conocer las lógicas (la actitud y la disposición) de los actores institucionales y su contribución a los procesos de cambio de paradigma de la movilidad es esencial para el futuro de los PMUS. El apoyo de todos los grupos políticos a los objetivos de la movilidad y la accesibilidad sostenibles y el consenso político, (al margen de que gobiernen o no el municipio, o de su posición ideológica), contribuye al desarrollo de las actuaciones.

Es necesario el apoyo institucional en todas las escalas de la administración, ya sean nacionales, regionales, locales, e incluso supranacionales. En este sentido, un aspecto transcendental para el funcionamiento adecuado de un PMUS es su participación en proyectos europeos y el apoyo que ello supone para la ciudad. Gracias a ello es posible el intercambio de experiencias exitosas y la corrección de fracasos previos, además de la financiación de las medidas asociadas a esos proyectos internacionales.

Pero a la vez, es necesario un liderazgo claro. La ciudad necesita una persona capaz de liderar el plan, una figura con suficiente carisma que pueda guiar a técnicos, políticos y ciudadanos hacia ese cambio en el paradigma de la movilidad. Identificar y analizar el papel de este tipo de liderazgo ayuda a entender el éxito o fracaso del PMUS.

- g. Del mismo modo que es importante el impulso institucional y el liderazgo para el éxito de los PMUS, la organización y el buen funcionamiento técnico son esenciales. Por un lado, una estructura interdepartamental adecuada, con técnicos formados en materia de movilidad sostenible, garantiza el funcionamiento de estos planes. Por otro, la existencia de una Oficina de la Movilidad contribuye a gestionar los distintos programas de un PMUS al poder coordinar todos los programas recogidos en el plan.
- h. Es necesaria la existencia de mecanismos de coordinación entre el nivel político y el técnico para el buen funcionamiento de los PMUS para frenar las resistencias que puedan surgir, en especial en los momentos iniciales de la aplicación de las medidas (modificación del espacio público, reducción del estacionamiento, etc.). Estas resistencias suelen proceder de grupos con proyección mediática (comerciantes, vecinos, etc.) y pueden vencerse si la población comprueba las ventajas del funcionamiento de las medidas que se implementan (peatonalizaciones, áreas de coexistencia). De esta forma, podrá avanzarse e implementar más propuestas.
- i. Los procesos de participación son una herramienta imprescindible para la implantación de PMUS: una participación de carácter transversal en cada una de las fases, no sólo en la redacción del plan, sino también posteriormente en aquellas que se ocupan de su evaluación y seguimiento.
- j. Finalmente, es necesario el seguimiento y evaluación de las medidas del PMUS una vez finalizada la redacción, y aprobado por el ayuntamiento el plan. Un balance periódico ayuda a comprobar el cumplimiento del Plan al tiempo que a reorientar las medidas evitando errores irreversibles.

Las conclusiones de la investigación servirán para esbozar una revisión del contexto teórico y metodológico de los Planes de Movilidad Urbana Sostenible, pero también permitirían definir los elementos que deben modificarse para que este planteamiento metodológico pueda ser exitoso en el futuro.

1.7. Estructura de la investigación

La investigación se ha estructurado en diversos bloques que corresponden a análisis espaciales de ámbitos diferentes centrados en el mismo tema: los planes de movilidad urbana sostenible. Se trata de enmarcar el estudio de dos casos, San Sebastián-Donostia y Getafe en sus diferentes contextos.

El cuarto bloque, se dedica a estudiar el contexto de los Planes de Movilidad Urbana Sostenible que se centra en analizar el contexto internacional de la planificación de la movilidad urbana. La finalidad es comprobar que se ha hecho fuera de nuestro país. Una primera parte se dedica a describir las iniciativas financiadas por la Unión Europea en torno a la planificación de la movilidad sostenible que en muchas ocasiones han servido para implantar medidas planes y proyectos compartiendo experiencias entre diversas ciudades europeas.

Este apartado aterriza en el análisis de las primeras experiencias iniciadas en las ciudades europeas que aplicaron una metodología integrada de la planificación del transporte urbano: primero en Francia en los años ochenta y unos años más tarde en Reino Unido. Igualmente, se revisan las iniciativas de los noventa en Italia, Alemania, los Países Bajos y Dinamarca. Se analiza el apoyo de cada uno de los gobiernos a estos planes tanto en los casos que comenzaron con carácter experimental en sus inicios como aquellos otros en los que han tenido una mayor implantación y desarrollo. Otro de los aspectos que se ha estudiado es la

presencia de esta herramienta de planificación de la movilidad en el marco legislativo en cada país, su carácter obligatorio en algunos casos, así como los resultados finales que han tenido.

El segundo apartado se centra en el contexto de la planificación integral de la movilidad en España entre 2004 a 2014. Cuando se inició esta investigación no había en España ningún informe de evaluación sobre el resultado de este primer periodo de elaboración y aprobación de PMUS. Ni siquiera la administración gestora de las ayudas para el cumplimiento de esta línea de actuación de la E4, lo había realizado. La revisión y el balance de lo acontecido en esa primera etapa constituyen una aportación original de la presente investigación, al tiempo que permite enmarcar los casos de estudio de la manera más adecuada.

La ausencia de datos hace más relevante la aportación de este bloque. Después de varios meses tras solicitar a la entidad responsable (IDAE) la información para incluir en esta investigación, no fue posible conseguir datos para realizar esta evaluación. Por ello ha habido que realizar un análisis nuevo a partir de fuentes primarias: los Informes de Evaluación de las Comunidades Autónomas que estas elaboraban para justificar las subvenciones del IDAE. También se distribuyó un cuestionario a los responsables de la gestión de los PMUS en las Comunidades Autónomas, pero que desgraciadamente no fueron contestadas.

Además de los informes y del cuestionario a las comunidades autónomas, el análisis de este bloque se apoyó en la entrevista en profundidad al responsable de los Planes de Movilidad en el IDEA, Ángel Cediell (ver anexo). Esta tarea ha permitido contar con la fotografía de los PMUS en España hasta 2014, y ha permitido saber su dimensión y los impactos positivos, así como las principales barreras con las que se ha encontrado desde sus inicios.

En este apartado se ha realizado un recorrido por el marco normativo en los que puede apoyarse los planes de movilidad en torno a la necesidad o no de contar con una Ley de Movilidad. Por esta razón se repasa la situación desde el primer referente de la Ley 9/2003 de Movilidad de Cataluña a las distintas situaciones en las que se encuentra cada una de las comunidades autónomas.

El quinto bloque se dedica a profundizar en los casos de estudio: los Planes de Getafe y San Sebastián-Donostia. Esta investigación está interesada en enmarcar cada uno de los planes estudiados en las políticas de planificación de la movilidad de su respectiva Comunidad Autónoma. El funcionamiento de los PMUS no sólo se ve condicionado por la planificación de la movilidad sino también por otras políticas sectoriales como las territoriales, las ambientales, las urbanísticas, las sanitarias o las educativas. Se trata de conocer hasta qué punto los esfuerzos de la administración autonómica por fijar pautas que guíen a los municipios en este terreno han podido ayudar a los ayuntamientos a avanzar en la movilidad sostenible y afectado al éxito o al fracaso de los PMUS.

Para el contexto autonómico de los casos de estudio Getafe y San Sebastián-Donostia se han utilizado las entrevistas en profundidad realizadas a los responsables de los planes en las entidades respectivas: por un lado, al personal del Consorcio Transportes de la Comunidad de Madrid (Domingo Martín, ver anexo), y por otro, al responsable del Gobierno Vasco en el Área de Transporte del EVE (Juan Manuel Fernández).

Después de este análisis de contexto, el estudio se ha centrado en el diagnóstico profundo de los casos de estudio. Se trata de dos municipios españoles de tamaño medio que habían aplicado la herramienta de planificación de la movilidad prácticamente al mismo tiempo. San Sebastián-Donostia aprobó su plan en 2008 y Getafe lo hizo en 2009 y que han tenido un origen y desarrollo diferente.

En la ciudad de Getafe se trataba de un proyecto piloto con un gran apoyo técnico y financiero; en San Sebastián-Donostia consistía en encajar iniciativas puestas en marcha en las tres últimas décadas con la finalidad de coordinar medidas y agruparlas en programas y líneas de actuación. En este apartado se quiere averiguar el grado de cumplimiento de los programas de cada PMUS, detectar las barreras y obstáculos y comprobar el funcionamiento general de cada Plan de Movilidad. El análisis ha contado con el apoyo imprescindible de las entrevistas en profundidad realizadas a los agentes clave de cada ciudad en relación con este tema.

Sin embargo, se ha considerado que estos testimonios no eran suficientes para comprobar el grado de cumplimiento de las medidas. Por esta razón se ha realizado un balance de los indicadores de control que permitan expresar ese grado de mejora en la movilidad de cada una de las ciudades, introduciendo los criterios de sostenibilidad socioambiental.

El sexto bloque se centra en las conclusiones de la investigación en donde se valorará el resultado final de cada uno de los análisis de dos casos concretos que pueden generar propuestas universales en un futuro.

Se cierra el trabajo con el séptimo bloque con una relación de las fuentes bibliográficas y documentales utilizadas, y con el anexo que incluye la transcripción de las entrevistas en profundidad.

SEGUNDO BLOQUE. MARCO TEÓRICO

2. Revisión de la literatura y marco teórico

Como ya se ha mencionado, la movilidad sostenible ha sido escasamente estudiada desde la perspectiva académica, y menos aún lo han sido los Planes de Movilidad Urbana Sostenible, debido fundamentalmente a su reciente implantación en nuestro país. Sin embargo, tras más de una década de elaboración e implantación de esta herramienta de planificación, se ha avanzado algo más. Ahora se trabaja en esta temática desde distintas perspectivas y disciplinas, aunque el estudio de los PMUS sigue siendo un tema de escasa presencia académica.

2.1. Marco teórico de la planificación de la movilidad sostenible

El marco teórico se ha fundamentado en aquellos estudios y documentos que desde la década de los noventa han contribuido en la definición de lo que es movilidad sostenible. En 1990 el *Libro Verde sobre Medio Ambiente Urbano* de la Comisión de las Comunidades Europeas, señalaba los graves problemas ocasionados por el tráfico en las ciudades y la necesidad de aplicar las políticas que reconduzcan la situación. En 1991 se creó el Grupo de Expertos sobre Medio Ambiente Urbano para estudiar las futuras estrategias en las ciudades. Este grupo lanzó en 1993 el proyecto “ciudades sostenibles” dedicado a reflexionar y difundir las mejores prácticas de sostenibilidad local y realizar recomendaciones a las entidades locales (Comisión Europea, 1996). Con el cambio de siglo se redactó un nuevo Libro Blanco del Transporte, *La hora de la verdad* (2001) que llamaba la atención sobre los riesgos del modelo de transporte para la calidad de vida, haciendo hincapié en la necesidad de reducir la siniestralidad y los gases de efecto invernadero generados por la movilidad (Comisión Europea, 2001).

Pero fue *La estrategia temática sobre el medio ambiente urbano* de 2004 la que estableció un nuevo modelo que conciliase el desarrollo económico de las ciudades y su accesibilidad con la mejora de calidad de vida y la protección ambiental. En 2007 salió a la luz el Libro Verde *Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana*, que situaba en el centro del problema a la ciudadanía y potenciaba los modos no motorizados y el transporte público. Su idea principal era que el objetivo de lograr una política de movilidad urbana eficaz hacía necesario un planteamiento integrado mediante los Planes de Movilidad. Finalmente, en 2011 apareció el último Libro Blanco de Transporte, *Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: una política de transporte competitiva y sostenible*, donde se planteaba una estrategia europea para 2050 con el objetivo de reducir el 60% de las emisiones de gases de invernadero respecto a los niveles de 1990, lo que obligaba a reconducir las políticas de movilidad urbana.

En el ámbito español cabe citar la documentación estratégica oficial y las guías metodológicas que orientan las políticas urbanas en materia de sostenibilidad y movilidad. Por un lado, la primera guía metodológica que se publicó fue la de la Sociedad Pública de Gestión Ambiental (IHOBE) del Gobierno Vasco, que proponía las pautas a seguir en la elaboración de los entonces llamados Planes Municipales de Movilidad Urbana (2004), en el marco de las Agendas Locales 21. Dos años más tarde, y como parte del desarrollo del Plan de Acción 2004-2007 de la E4, se publicó la Guía Metodológica del IDAE que igualmente aconsejaba los pasos a seguir en la elaboración de los Planes de Movilidad Urbana Sostenible.

En consecuencia, la producción científica en relación con los PMUS es escasa al ser una herramienta de reciente implantación en España. Los artículos sobre las experiencias europeas (López Lambas, Monzón Cáceres y LaPaix, 2009), proporcionan una visión general de los instrumentos de planificación en los últimos veinte años en los países de nuestro entorno. En este

sentido también se han utilizado el estudio sobre los planes de desplazamiento urbanos en Francia (González, 2006, Merle, N y Delamarre, 2015) y los escritos sobre la política de movilidad sostenible en Holanda (Swart, 2006).

Desde la ingeniería se definen los Planes de Movilidad como instrumentos de concertación dentro del Plan Estratégico de Infraestructuras del Transporte, señalándose su desarrollo mediante directrices y acciones concretas en relación al transporte público y los modos no motorizados. Señala que los PMS deberían centrarse en medidas eficientes desde el punto de vista del consumo de recursos y de la atención a las necesidades de la ciudadanía, que contribuyan a la cohesión social y al desarrollo local. (Aparicio, 2005) Destaca también la inclusión, desde una experiencia académica, pero buscando respuestas a los problemas del tráfico en el contexto de la crisis ambiental de nuevos instrumentos como son los Planes de Movilidad Urbana en el marco de los contenidos de la Ley de Movilidad catalana. Y señala que no es más que un instrumento de concertación de acciones realizables (Herce, 2009).

En la disciplina geográfica destaca el libro sobre geografía de los transportes (Seguí Pons y Martínez Reynés, 2004), que incluye una aproximación a la pluralidad de enfoques, a las nuevas conceptualizaciones, la movilidad sostenible y las movilidades de la sociedad actual. Igualmente, debe señalarse el artículo *Movilidad cotidiana y sostenibilidad, una interpretación desde la Geografía Humana* (Miralles y Cebollada, 2009).

También es relevante la contribución de los siguientes artículos sobre movilidad sostenible en relación con los Sistemas de Información Geográfica: *El acceso a la información espacial y las nuevas tecnologías geográficas* (Salado García, Camacho, Cañete, Lara Valle et al., 2009, 2009) y *Pautas de movilidad en el Área Metropolitana de Madrid* (García Palomares y Gutiérrez Puebla, 2007), donde se caracteriza la movilidad y las claves explicativas del modelo así como el camino a seguir en la línea de la movilidad sostenible.

Sobre indicadores de movilidad sostenible, además de la documentación oficial de las diferentes entidades de la administración, cabe señalar el artículo publicado por los miembros del Departamento de Geografía de la Universidad de Alcalá, *Propuesta de un sistema de indicadores de sostenibilidad para la movilidad y el transporte urbano. Aplicación de un modelo SIG a la ciudad de Alcalá de Henares* (Díaz Muñoz, Cantergiani, Salado García y Gutiérrez Martínez, 2007), publicado en Cuadernos de Geografía.

Los escritos sobre el nuevo paradigma de la movilidad urbana se enmarcan en la corriente institucional (Vicentini, 2013) en cómo lograr reducir las emisiones de efecto invernadero, reconduciendo el comportamiento modal hacia medios sostenibles, al tiempo que se confía en que seguirá existiendo desarrollo económico. Destaca el estudio de la Universidad de Michigan sobre estos cambios entre la población joven estadounidense (Schoettle y Suvak, 2013) que han dejado de obtener el permiso de conducir y han apostado por ir a pie, en bicicleta y en transporte colectivo.

Para algunos autores este cambio en el paradigma de la movilidad no puede conseguirse forzosamente mediante prohibiciones al uso del coche. Deben ser los individuos quienes decidan con la ayuda de las nuevas tecnologías, la regulación del precio del transporte, la monetarización de los costes externos y el marketing individual que conciencie a las personas en el cambio hacia la movilidad sostenible (Banister, 2008).

La producción científica directamente relacionada los PMUS es pequeña al ser una herramienta de reciente implantación en España. Dentro de la disciplina geográfica encontramos escasas publicaciones. Destaca el análisis de los PMUS de un caso concreto

(Gutiérrez, Jaraíz y Pérez, 2012) donde se analizan los condicionantes de la movilidad de la ciudad de Mérida: *Propuesta metodológica para diseñar modelos urbanos en colaboración: aplicación a las ciudades medias. Aplicación al caso extremeño*. De estos mismos autores es también *Diseño de un modelo de asignación de viajes con aplicaciones de SIG para la gestión de Planes de Movilidad Urbana Sostenible en ciudades medias* (Gutiérrez, Jaraíz, y Pérez, 2012). Otro caso de PMUS estudiado es el municipio de Getafe y los aspectos urbanísticos, en el *Plan de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS) de Getafe: una herramienta para coser la ciudad* (Vega, 2014).

Desde el ámbito institucional se ha abordado el tema de los planes de movilidad desde su puesta en funcionamiento a través de la celebración de jornadas y publicaciones. Se trata de actividades multidisciplinares con carácter formativo destinadas a las entidades locales y autonómicas. Cabe destacar la intervención sobre *La experiencia de la participación pública en Planes de Movilidad Sostenible* (Vega, 2009), el planteamiento crítico de los PMUS (Santos Ganges, 2010) o el análisis del impacto social de los Planes (Vega, 2010).

2.2. Un nuevo marco conceptual

Para responder a los objetivos generales, los nuevos desafíos a los que tiene que enfrentarse la sociedad actual (cambio climático, calidad del aire, siniestralidad, envejecimiento, falta de autonomía, sedentarismo, etc.), esta investigación plantea un marco conceptual diferente al del paradigma anterior cuya finalidad primordial era dar fluidez a la circulación de vehículos motorizados. Frente a aquel planteamiento, se incorporan nuevos modos de desplazamientos como ir a pie y pedalear, pero también podrían incorporarse actividades como patinar u otras similares (Sanz, 2004, Millares y Cebolleda, 2009).

Se requiere una nueva definición conceptual que responda a la nueva cultura de la movilidad, a las nuevas formas de hacer planificación. Los criterios que marcan los nuevos conceptos son la equidad, el ahorro de recursos y la reducción de los residuos, ya sean en forma de gases o de materiales. Enlazando con los principios de inspiración ecológica en los que la capacidad de carga demuestra los límites físicos del planeta y, por tanto, la imposibilidad de satisfacer la demanda indefinida de movilidad motorizada. Por otro lado se asigna a la colectividad la titularidad de los recursos naturales, la globalidad de los procesos físicos desde el acceso a los recursos energéticos, la capacidad de la atmosfera para dispersar o no contaminantes, el espacio que se pueda o no asignar al transporte o los umbrales de ruido tolerables para la salud humana (Naredo, 1987, Estevan y Sanz, 1996, Sanz, Vega y Mateos, 2014).

Otra perspectiva desde la que analizar la movilidad con un enfoque ecológico es la globalidad que implica cualquier desplazamiento. En este sentido, no pueden contemplarse soluciones parciales que mejoren la calidad del aire en el centro de las ciudades, pero generen contaminación a miles de kilómetros por la acción de una central térmica o nuclear. La incorporación del principio de equidad que permita el desplazamiento a todas las personas independientemente de su edad, género, capacidad o etnia es otro de estos principios. Y un último criterio que señala la incommensurabilidad en el acceso a los recursos del espacio urbano mediante pago: peajes urbanos, utilización de coches eléctricos, etc. (Sanz, Vega, Mateos, 2014).

Desde esta perspectiva se analizarán nuevos sujetos objeto de análisis. Frente a los conductores de los vehículos motorizados, el nuevo paradigma incorpora nuevos actores anteriormente ignorados: quienes caminan, quienes pedalean, quienes se mueven en sillas de ruedas, en patinetes, etc. Se analizan sus necesidades dependiendo de una gran diversidad de condicionantes: la edad, el sexo el poder adquisitivo, la nacionalidad, la capacidad de

desplazamiento determinada por sus capacidades físicas o mentales (psicológicas). En este sentido, el análisis incluye la perspectiva de la movilidad de los niños, de las personas mayores, de las personas con discapacidad o de las mujeres, con la finalidad de que la planificación atienda sus necesidades de movilidad y accesibilidad autónoma (Sanz, 2005).

Este nuevo marco conceptual refleja el cambio de los criterios en la toma de decisiones en la planificación de la ciudad. Anteriormente se ponía en la cúspide de la jerarquía de prioridades las necesidades del transporte motorizado, desde la construcción de autopistas urbanas, al fomento de la industria del automóvil, no se dudaba en destruir parte de la ciudad existente para adaptar el espacio urbano a estas necesidades de esa movilidad motorizada.

Ahora, la necesidad se centra en responder a las necesidades diversas de las personas, y por esa razón en la cúspide de prioridades se encuentran los peatones y las personas con discapacidad. Los vehículos mecanizados no motorizados se encontrarían en el siguiente nivel, con una velocidad superior a la peatonal, algo lógico ante las diferencias en la marcha entre peatones y ciclistas. En el nivel inmediato, estaría el transporte colectivo, aquellos viajes realizados de forma agrupada por varias personas que permiten responder a las necesidades de desplazamiento mediante la eficiencia en el consumo de espacio, energía o emisión de contaminantes. Le seguirían en esa jerarquía los transportes de mercancías, en la medida de que dotan a las poblaciones de bienes y servicios para su funcionamiento. Por último, se encontrarían los modos motorizados individuales, tanto el coche como la motocicleta que tienen los mayores índices de contaminación y ocupan mucho espacio para circular. Cada uno de estos niveles debe revisarse de acuerdo a una serie de criterios de eficiencia energética por unidad de persona transportada, ocupación de espacio por persona transportada, emisión de contaminantes, ruido, capacidad de hacer daño a otros o posibilidad de generar salud.

Es desde esta nueva perspectiva desde donde tiene que analizarse la planificación de la movilidad urbana que se desarrolla en España y desde donde se afronta esta investigación. En algunos casos, los conceptos han sido ya utilizados desde hace tiempo; en otros, se trata de conceptos creados para dar forma a la Nueva Cultura de la Movilidad. Será desde esa perspectiva desde la que se definirá el marco conceptual de la investigación

Uno de los primeros conceptos que se barajan en este estudio es el de movilidad. El Diccionario de la Real Academia de la lengua española (vigésimotercera edición, octubre 2014) define el término “movilidad” con la primera acepción. “1. Cualidad de movable: Que puede moverse, o es capaz de recibir movimiento por un ajeno o impulso”. Esta acepción muestra, por un lado, la autonomía de la persona que se mueve, una concepción desde la que parte este análisis, es decir, la capacidad de desplazarse sin depender de otras personas ni de la tracción de vehículos motorizados.

“Movilidad” es una palabra que surge frente al concepto de tráfico, circulación o transporte urbano. Tiene una reciente aparición en la terminología técnica y en el lenguaje de los profesionales, pero su uso se ha extendido desde hace una década al ámbito institucional, tanto académico como administrativo. El concepto de movilidad expresa el desplazamiento de personas o mercancías de un lugar a otro. Se utiliza para designar el número y las características de esos movimientos (motivo, modo de transporte, duración, distancia, etc.), así como la facilidad con que se desarrollan.

Con la aparición en 1987 del concepto de “desarrollo sostenible” (Brundtland, 1987), la celebración de la Cumbre de Río en 1992, y la aprobación del Programa 21, las políticas urbanas comienzan a añadir la coletilla de “sostenible” a sus iniciativas. Pero este calificativo puede tener muy distintos significados y servir para cualquier cosa. La incorporación del

criterio sostenible en la movilidad urbana debería atender las necesidades de la movilidad, reduciendo el impacto ambiental ocasionado por los desplazamientos, ya sea fomentando el transvase desde los transportes más agresivos hacia los medios ambientalmente más benignos, o facilitando los desplazamientos autónomos de las personas. En definitiva, impulsando prácticas que colaboren a aminorar las afecciones ambientales del transporte (Sanz, 1996; Vega, 2002).

Por otro lado, el concepto de accesibilidad es una cualidad espacial del territorio que indica la facilidad de los habitantes de una ciudad para salvar las distancias que les separan de la satisfacción de sus necesidades y deseos. El factor tiempo empleado en ese desplazamiento es otra variable fundamental para medir el grado de accesibilidad de un lugar.

En un análisis sostenible del transporte es esencial la identificación del concepto de accesibilidad con el de proximidad espacial (Estevan, 1994), de tal forma que un lugar será tanto más accesible, cuanto menor sea la distancia que exista entre el origen y destino. Estos nuevos principios ecológicos incluyen a los medios no motorizados (peatonal y ciclista) como elementos básicos para conseguir un equilibrado funcionamiento del sistema de transporte. La creación de cercanía ha de apoyarse, por un lado, en una ordenación territorial marcada por las diferentes políticas de planeamiento. El modelo que impulsan esas políticas decide la localización de las actividades productivas, residenciales o rotacionales. Por otra parte, son de gran importancia las actitudes de la población a la hora de definir su propia movilidad: si quieren ir a pie o en automóvil, si son partidarias de utilizar el transporte público, si prefieren hacer la compra en el barrio o en un gran superficie comercial, si eligen un colegio para que sus hijos vayan caminando o, por el contrario, deben ir en un medio motorizado.

Los criterios que permiten medir este grado de accesibilidad ecológica tienen que ver con las distancias que puedan recorrerse andando o pedaleando. Las limitaciones espaciales se encuentran en los 500 metros caminando, es decir 10 minutos de trayecto a una velocidad media de 3 Km/h, y en los 7 kilómetros que pueden recorrerse en bicicleta en zonas sin pendientes importantes. Sin embargo, la ordenación urbana y territorial de las últimas décadas ha ido en contra de los desplazamientos en el entorno próximo. A lo largo del siglo XX los modelos funcionalistas que se han impuesto han incrementado significativamente las distancias necesarias recorrer para conectar orígenes y destinos (residencia-trabajo, residencia-escuela, residencia-comercio, etc.). Estos cambios han incrementado los impactos energéticos y territoriales de la movilidad de personas y mercancías.

Hasta mediado de los cincuenta, los entornos de las ciudades objeto de la investigación eran semejantes a los de la ciudad preindustrial. Los tejidos urbanos eran densos y compactos, todo estaba cerca y los desplazamientos a larga distancia eran ocasionales. La multifuncionalidad era la característica esencial de esos escenarios. El espacio público y el doméstico se encontraban en el radio de acción peatonal y el consumo energético provocado por los desplazamientos cotidianos era irrelevante.

La planificación que comenzó a imponerse a finales de los sesenta y principios de los setenta se basaba en los principios urbanísticos de segregación y zonificación espacial, lo que provocó una significativa modificación de los escenarios urbanos. La segregación funcional del territorio incrementó las distancias para el desarrollo de las actividades cotidianas. Ir al colegio, a comprar, al médico, a trabajar o a divertirse, haría necesario, a partir de entonces, el uso de modos de transporte motorizados, y estos desplazamientos se convertirían en la causa de uno de los principales problemas socioambientales de las áreas urbanas. Una planificación sostenible de la movilidad y la accesibilidad, como la que recogen los PMUS necesita de un planteamiento integral que evite el alejamiento.

TERCER BLOQUE. FUENTES Y MÉTODOS

3. Fuentes y metodología

Para la elaboración de este trabajo de investigación se han utilizado diversas fuentes documentales y diferentes métodos, en función de cada momento de estudio. Sólo con una perspectiva multidisciplinar es posible avanzar en el análisis de un fenómeno tan complejo como el que constituye la presente investigación.

3.1. Planteamiento metodológico

Esta investigación se fundamenta en un pensamiento geográfico que, a diferencia de épocas anteriores, intenta beber tanto de planteamientos cualitativos como cuantitativos. Por un lado, quiere entender un fenómeno actual (la planificación de la movilidad urbana) desde la perspectiva de los actores implicados. Pero también incorpora planteamientos cuantitativos que ayuden a verificar las ideas y los hechos con independencia de lo que hayan aportado los entrevistados. El contraste de estos dos enfoques enriquece el estudio y acerca la investigación a la realidad (Sierra, 1998, Seguí y Martínez, 2004).

Con este planteamiento, el presente trabajo intenta encontrar la respuesta de la movilidad urbana a los grandes retos de la sociedad actual: su respuesta al cambio climático, a la mejora de la calidad del aire, la habitabilidad de las ciudades, a la mejora de la salud de las personas, o a la protección del paisaje, entre otras. Son los problemas que afectan a los habitantes de las ciudades objeto de análisis. Por ese motivo, no se puede prescindir de la percepción de estos problemas desde el punto de vista de la sociedad que los padece, una actitud que conecta con la geografía del comportamiento, de la percepción y la geografía humanista (Bailly y García Ballesteros, 1998).

Esta investigación se ha propuesto la utilización de diversos métodos. Por un lado, se han rastreado las fuentes existentes en bases estadísticas, informes, y publicaciones de organismos de los distintos niveles de la administración. Estas fuentes son las que han permitido obtener datos estadísticos, objetivos, rigurosos y fiables. Pero se han encontrado problemas a la hora de realizar un análisis comparado entre los dos casos de estudio, ya que no en todos los indicadores existían las mismas fuentes de información y, por tanto, no se ha podido cotejar la información satisfactoriamente.

Ha sido necesario para tal fin realizar trabajo de campo en los dos casos de estudio con el objetivo de observar el resultado de las políticas de planificación de la movilidad en cada una de las ciudades. Eso ha permitido contrastar las medidas propuestas, con los resultados en cada una de las piezas urbanas, tanto en los barrios centrales como en los periféricos.

Por otro lado, como ya se ha señalado, el cuerpo central del estudio se basará en la elaboración de entrevistas en profundidad a los actores clave del fenómeno a investigar. Se plantean entrevistas con un guion semiestructurado (de carácter abierto, sin un cuestionario cerrado) pero con bloques temáticos y algunas preguntas concretas (Montañés, 2010). Mediante las entrevistas se intentará comprender la experiencia del fenómeno de los PMUS en cada uno de los casos de estudio. Las entrevistas han sido grabadas y su contenido transcrito de forma casi literal (IBERTIC, 2013).

Se han elegido para ser entrevistados a los agentes claves relacionados con los PMUS. Primero se ha definido un sociograma con la finalidad de lograr la mayor cobertura con el tema de investigación. En este sentido las personas elegidas se dividirán en las siguientes categorías:

- Unos se han elegido por su condición de expertos en este tema: profesionales de la consultoría o técnicos de la administración, que aportaran información de primera mano.
- Otros se han elegido por representar a las instituciones o entidades relacionadas con aspectos concretos del tema de análisis, desde el responsable político de la concejalía que gestiona el plan, los coordinadores de algún observatorio, los técnicos que gestionan las políticas de estacionamientos o las compañías de transporte público.
- Y finalmente, en otro grupo se han incluido los entrevistados por ser representantes de colectivos concretos relacionados con el tema de estudio: asociaciones ciclistas y ecologistas, entidades empresariales y asociaciones de comerciantes, organizaciones de automovilistas o de asociaciones de personas con discapacidad, entre otras muchas.

Se han utilizado técnicas diversas de documentación, desde artículos y noticias aparecidas en la prensa local, hasta actas de reuniones municipales, los pactos de movilidad, o las propuestas de algunas entidades para proyectos concretos, etc. Esta información será fundamental para complementar y contrastar lo dicho por los entrevistados.

También se han utilizado fuentes gráficas que han permitido describir los distintos momentos en la transformación del paisaje urbano, en un periodo en que la motorización invadió el espacio público con la ampliación de las secciones viarias, y del espacio de estacionamiento, o el impacto de la penetración de las vías de gran capacidad en el tejido consolidado. Igualmente, los documentos gráficos de los últimos años servirán para documentar la evolución reciente de la recuperación del espacio público para la estancia, el paseo peatonal o la circulación ciclista.

No pueden olvidarse las fuentes cartográficas y planimetrías para conocer esta evolución del modelo de movilidad. Los mapas más antiguos de los municipios donde se desarrollan los dos PMUS de estudio han servido para comprender cuales han sido las decisiones y en qué momento que han ido determinando el modelo de movilidad actual.

En paralelo se ha llevado a cabo la verificación de la información suministrada en las entrevistas por los agentes clave mediante su contraste con otras fuentes. Por esta razón se han revisado los indicadores de control que han permitido medir el cumplimiento o no de los objetivos ambientales (ahorro energía, reducción emisiones, disminución del ruido, reducción de los contaminantes, etc.) y sociales (equidad, autonomía, accesibilidad, reducción de la siniestralidad, mejora en la salud, etc.) mediante datos estadísticos objetivos y rigurosos en cada uno de los casos de estudio. Y finalmente se han contrastado los resultados de los dos casos de estudio para verificar si las hipótesis son o no acertadas en cada uno de los planes.

3.2. Fuentes documentales

Para la elaboración de este trabajo de investigación se han utilizado diversas fuentes documentales. Se ha realizado un rastreo por toda la información elaborada por los diferentes ámbitos de las distintas administraciones; desde los organismos internacionales de Naciones Unidas a las de la Comisión europea, que ha dictado durante la década de los años noventa del siglo XX las estrategias a seguir en torno a la planificación y gestión de la movilidad urbana, a los documentos redactados por los propios ayuntamientos.

Dentro de las entidades europeas que han sido analizadas destaca la labor pionera que ha tenido en la elaboración de Planes de Movilidad el CERTU ahora CEREMA (Centre d'études et d'expertise pour les risques, la mobilité, l'environnement et l'aménagement, Centro de estudios y experimentación en movilidad, medio ambiente y ordenación del territorio francés).

Pero también existen plataformas europeas que han dado apoyo técnico y financiero a los municipios para la elaboración de sus planes, entre las que se encuentra el Proyecto BUMP, la plataforma Eltis, la plataforma EPOMM, y en especial el Proyecto CIVITAS en el que ha participado uno de los casos de estudio (Donostia–San Sebastián). Estas iniciativas son importantes debido a que fomentan el intercambio de experiencias entre diferentes ciudades lo que facilita el desarrollo de los planes de movilidad, evitando caer en los mismos errores.

Destaca entre la documentación manejada las experiencias en las ciudades de otros países europeos; ha sido de interés conocer qué instrumentos se han utilizado, qué metodologías se han aplicado, y qué resultados han tenido. Para ello se ha recurrido tanto a la revisión de las fuentes de cada uno de ellos, como a los artículos ya publicados, jornadas sobre las experiencias en países y municipios concretos. Pero también se han llegado a analizar los planes de las ciudades principales donde se pusieron en marcha en Francia, Reino Unido, Italia, Alemania, Países Bajos y Dinamarca. Estos países han aportado a la investigación la experiencia de los primeros ensayos de planificación integral de la movilidad, momentos iniciales en los que se habían ensayado algunas propuestas y hoy día han permitido recoger las buenas prácticas pero también los errores iniciales.

En relación con la implantación de los PMUS en España se ha revisado su puesta en marcha desde 2004 con la aprobación de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética y de los sucesivos Planes de Acción. Así como el funcionamiento de los PMUS una vez que el IDAE abrió sus líneas de ayudas económicas y técnicas. Se han utilizado los Informes de Justificación de las Subvenciones para configurar el panorama de los PMUS en cada una de las Comunidades Autónomas. Además de estas fuentes primarias, se han usado también algunos documentos estratégicos sectoriales referentes al ahorro de la energía, a las Agendas 21, o el marco legislativo para completar la caracterización.

Pero sin duda el grueso de la información se ha basado en los resultados de las entrevistas en profundidad realizadas a los agentes clave: las personas que han tenido relación con los PMUS de Getafe y San Sebastián-Donostia, tanto desde la administración del estado (IDAE), como de la Comunidad de Madrid (Consorcio Regional de Transportes) y del Gobierno Vasco (Ente Vasco de la Energía) y de los propios Ayuntamientos. Igualmente, se ha recogido la opinión de aquellas personas que participaban en los respectivos Consejos de Movilidad de los Planes de Movilidad de Getafe y San Sebastián-Donostia, pertenecientes a las diferentes asociaciones ciudadanas, sindicales y políticas que han aportado su visión personal sobre el desarrollo del Plan y el futuro del mismo. Se ha incluido la visión de algunas personas expertas en movilidad.

Para ello se han realizado 34 entrevistas que muestran la visión personal de los implicados en los PMUS; desde los que han desempeñado labores de dirección y coordinación del Plan hasta los representantes de los agentes sociales. Esto ha enriquecido sustancialmente la visión de la problemática de estudio aportando la perspectiva de las personas expertas en cada una de las temáticas de estudio.

Las entrevistas se llevaron a cabo en diferentes momentos: las primeras se realizaron entre 2013 y 2014, pero se han incluido también otras realizadas en 2016. Los cambios políticos en el municipio de Getafe, y posteriormente también en el de San Sebastián-Donostia, han condicionado algunas entrevistas a responsables de departamentos relacionados con el PMUS que se pospusieron en el tiempo. En los dos casos de estudio, tal y como se ha señalado en los aspectos metodológicos, se trataba de entrevistas en profundidad semiestructuradas, que se formalizaron de manera individualizada con el apoyo de un guión previo diferenciado, con la finalidad de contar con opiniones diversas. Las entrevistas fueron grabadas, con el lógico

consentimiento de la persona entrevistada, y posteriormente transcritas. Los contenidos de las mismas están incluidos en el Anexo I de este trabajo.

Para realizar la comprobación de los resultados desde el periodo de realización del Plan de Movilidad hasta el escenario intermedio de evaluación previsto en cada uno de los planes se han utilizado numerosos indicadores procedentes de múltiples fuentes. Hay que señalar que en muchas ocasiones no se han podido obtener los mismos datos para los dos casos de estudio lo que ha impedido realizar un correcto análisis comparativo. Este balance de resultados ha permitido contrastar el contenido de las entrevistas en profundidad con los datos estadísticos.

De este modo para el análisis de la situación de los PMUS en la Comunidad de Madrid, donde se inserta uno de los planes objeto de análisis, se ha contado con los datos ofrecidos por el Consorcio Regional de Transportes, pero también con los informes de justificación de las ayudas del propio IDAE. Esta información se refiere al desarrollo de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética (E4) en la Comunidad de Madrid en relación a la gestión de las ayudas, el tipo de actuación y su distribución territorial. En el caso de San Sebastián-Donostia el EVE ha suministrado los datos sobre la firma del Convenio de Colaboración así como el estado de elección de los Planes. Las entrevistas en profundidad con el responsable del IDAE, así como con los responsables de los órganos de las dos comunidades autónomas donde se sitúan los casos de estudio también han suministrado información para caracterizar la situación de los PMUS en el ámbito autonómico.

Para estudiar los PMUS de Getafe y San Sebastián-Donostia se ha acudido a las fuentes municipales. En Getafe, la información proporcionada por la Oficina de la Movilidad, los datos disponibles en su web, las noticias de la prensa local y las páginas web de las asociaciones implicadas. En el municipio donostiarra, el Departamento de Movilidad y sus diferentes áreas han suministrado información detallada sobre cada uno de los aspectos que analizados en la investigación. Además, el municipio cuenta con un Observatorio Urbano que dispone de un buen número de indicadores en el anuario elaborado por Fomento de San Sebastián, desglosado en algunos aspectos a nivel de barrio.

Pero las fuentes elaboradas por las comunidades autónomas también suministran otros datos de enorme interés, entre las que destacan las encuestas domiciliarias. En lo que se refiere al Gobierno Vasco, para el periodo de estudio, se ha contado con las correspondientes a los años 2011 y 2016, y en cuanto a la Comunidad de Madrid con la Encuesta Domiciliaria del 2004 y con la Encuesta Sintética del 2014. En este último caso se trata de una consulta telefónica cuyo universo comprende exclusivamente las personas entre 14 y 80 años. En ambos se han contestado también encuestas domiciliarias anteriores para conocer la evolución de la movilidad. En el ámbito municipal también han sido de gran interés las estadísticas ofrecidas por el Consorcio de Transportes de Madrid y por el Gobierno Vasco sobre la evolución reciente de la demanda del transporte colectivo, con datos de las diferentes compañías operadoras.

Entre las fuentes consultadas se encuentran las bases estadísticas de ámbito estatal como el inventario de emisiones del Ministerio de Medio Ambiente, la información sobre ruido a través de los Mapas Estratégicos de Ruido (MER). Los Planes de Acción contra el ruido de Getafe y San Sebastián-Donostia fueron consultados en el Sistema de Información de la Contaminación Acústica (SICA) gestionado por el CEDEX perteneciente al Ministerio de Fomento. De este Ministerio también se han utilizado los datos correspondientes a las Grandes Áreas Urbanas entre las que se encuentran los dos casos de estudio. El Ministerio de Fomento ha suministrado igualmente información sobre las características de la red viaria y ferroviaria, su dimensión y la evolución de la demanda. Algunos datos han sido completados con las memorias correspondientes de los distintos operadores de transporte colectivo.

Por supuesto, no puede olvidarse el gran volumen de información que proporciona para su consulta el Instituto Nacional de Estadística en cuanto a la dinámica demográfica: la encuesta de Discapacidad, o las encuestas de Condiciones de Vida, la encuesta de Presupuestos Familiares, la encuesta Nacional de Salud del Ministerio de Sanidad, o la encuesta de Hogares y Medio ambiente, son algunos de estos ejemplos.

Se han utilizado las publicaciones de la DGT del Ministerio del Interior para consultar los datos referentes al parque de vehículos, los permisos de conducir y los accidentes. En este caso también se solicitó información específica sobre Getafe y San Sebastián que no aparecía en las publicaciones oficiales, una petición que fue correctamente atendida.

Las estadísticas de las comunidades autónomas de Madrid y del País Vasco, a través de sus Institutos Estadísticos también han suministrado un buen volumen de información tanto regional como municipal. El portal estadístico de la Comunidad de Madrid cuenta con el Banco de Datos Estructurales que facilita información agrupada de interés regional, con un amplio número de series organizadas por temas, dentro de este se encuentra el Banco de Datos Municipal Almudena y el Banco de Datos de Vivienda, que han sido de enorme utilidad en esta investigación. Por otro lado, la Dirección General de Urbanismo de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio ha permitido acceder al sistema de información de las bases de datos informatizadas de cartografía y a la documentación territorial regional y municipal a través de Planea.

Por su parte, el Consorcio Regional de Transportes de la Comunidad de Madrid ha mostrado en todo momento su disposición a suministrar datos estadísticos no publicados actualizados como la información relativa a la demanda de los distintos medios de transporte colectivo y de la última encuesta de movilidad elaborada por el Consorcio: la Encuesta Sintética de Movilidad 2014 (ESM2014) Como se comentará más adelante, esta encuesta se interpretará con cautela ya que parte de un planteamiento diferente a las anteriores encuestas domiciliarias.

Por su parte, el Instituto Vasco de Estadística (EUSTAT) cuenta con un portal que dispone de toda la información regional y municipal por áreas temáticas. Además, al contar el Gobierno Vasco con las competencias de la gestión del tráfico, también se han consultado los anuarios estadísticos de accidentes para valorar su evolución. Se ha utilizado la información del departamento de planeamiento urbanístico municipal Udalplan, y la web de cartografía del País Vasco. Por su parte el Observatorio del Transporte de Euskadi (OTEUS) ha permitido acceder a todo tipo de datos desde la demanda de transporte colectivo, las características de las diferentes infraestructuras de transporte y su volumen de tráfico así como a las encuestas de movilidad.

Se han completado los datos referentes a Calidad del Aire ofrecidos por el Gobierno Vasco y por la Comunidad de Madrid con los Informes anuales elaborados por Ecologistas en Acción, que ofrecen información detallada por comunidades autónomas y ciudades, con mediciones de cada una de las estaciones ubicadas en cada caso de estudio.

En el caso de Getafe la información municipal ha sido importante, aunque su mayor parte se encuentra ya en el Anuario estadístico de la Comunidad de Madrid. El departamento de Urbanismo del Ayuntamiento dispone en su web de información documental sobre el planeamiento urbanístico, así como sobre las ordenanzas municipales. Otros datos que hubieran servido para la investigación, pero a los que ha sido imposible acceder, están relacionados con las características del estacionamiento, la siniestralidad del tráfico, las

características del viario, de la red ciclista o de las características básicas de los distintos barrios getafenses.

San Sebastián-Donostia cuenta con una buena base de datos municipal, ya sea por la existencia de diversos observatorios, o por la presencia de información en las áreas relacionadas con la movilidad y el urbanismo. La sociedad pública municipal Fomento de San Sebastián se dedica a la promoción y al desarrollo económico y social de la ciudad y desarrolla una importante actividad estadística municipal. En concreto, cuenta con el Observatorio Urbano, que ha permitido acceder a información detallada, en algunos casos a nivel de barrio, sobre todos los temas sectoriales del municipio. Recoge datos estadísticos y realiza anualmente el barómetro de calidad urbana con los datos sobre la actividad económica, pero también los indicadores de calidad de vida y cohesión social, la movilidad, o el turismo que han sido de enorme utilidad para esta investigación.

La Fundación Cristina Enea del Ayuntamiento donostiarra cuenta con dos observatorios que han proporcionado importantes datos. Por un lado, el Observatorio de la Bicicleta que registra anualmente los datos referentes a las infraestructuras ciclistas, el uso de la bicicleta en la ciudad y las actividades relacionadas como las txitas o las bicis públicas. Finalmente, el ayuntamiento de San Sebastián cuenta además con el Observatorio de la Sostenibilidad que ofrece datos anuales sobre los principales indicadores de medición de impactos ambientales en el ámbito urbano.

CUARTO BLOQUE. CONTEXTO DE LOS PLANES DE MOVILIDAD

4. Contexto internacional de la planificación de la movilidad urbana

En este apartado se va a revisar el origen de la planificación de la movilidad urbana, desde las primeras medidas de restricción del tráfico motorizado, o las declaraciones de los organismos internacionales sobre planificación de las ciudades, hasta la llegada de los planes de movilidad. Se detendrá especialmente en el desarrollo de la planificación de la movilidad en Europa, tanto desde las estrategias diseñadas por la Comisión Europea, como los proyectos y programas destinados a financiar iniciativas que colaboren a la sostenibilidad de la movilidad. Por otra parte, se revisa la planificación de la movilidad en aquellos países que fueron pioneros en la implantación de planes de movilidad, y donde ya se están desarrollando planes de segunda generación.

4.1. Introducción

Tras varias décadas de padecer los problemas generados por el tráfico motorizado, las ciudades de todo el mundo se vieron en la necesidad de introducir de forma paulatina medidas alternativas que pudieran revertir una situación cada vez más preocupante. Desde que en Estados Unidos a principios del siglo XX comenzaron a segregarse los distintos modos de transporte, y se crearon vías libres de coches, han sido varias las soluciones propuestas hasta llegar a las actuales restricciones del tráfico motorizado. Las diferencias evidentes entre tantas iniciativas han dependido entre otros muchos elementos del nivel de urbanización de cada ciudad, de la predisposición cultural de la sociedad que las habita, y de las circunstancias económicas de cada país.

Las ciudades han vivido un largo proceso desde que las infraestructuras viarias empezaron a inundar de coches el espacio público (las calles, las plazas, incluso las aceras, etc.), provocando un conflicto que penalizaba siempre a los más vulnerables. Su consecuencia más directa fueron los atropellos de peatones o los problemas de salud ocasionados por la contaminación atmosférica y acústica. Y todo ello mientras las administraciones contribuían a esta preocupante situación al dar más espacio al automóvil. En etapas más recientes, no sólo la ciudadanía, sino también los propios gobiernos locales han reaccionado ante una situación cada vez más alarmante. Las administraciones públicas se han visto, obligadas a poner en práctica las directrices sobre calidad del aire o sobre reducción de la siniestralidad que fijaban las normas, y han comenzado a aplicar políticas para reducir el espacio destinado a los automóviles.

Las ciudades con mayor tradición en la planificación de la movilidad desde el punto de vista de la sostenibilidad son europeas. Fue a partir de la publicación del Informe del Club de Roma (Meadows, 1972) cuando comenzaron a idearse otras formas de desplazamiento. Presionados por los problemas energéticos derivados de la crisis del petróleo, los ayuntamientos buscaron alternativas que ahorraran combustible. Más tarde, los argumentos para el cambio de políticas de movilidad se centrarían en desafíos de mayor magnitud como la contaminación atmosférica, los accidentes de tráfico o la pérdida generalizada de la calidad de vida urbana.

Una década después, el conocido como *Informe Brundtland* (1987), que señalaba la necesidad de enfrentarse a los problemas ambientales de las ciudades donde también se contemplaban los relacionados con el transporte urbano, daría lugar a un cambio de estrategia en las políticas locales después de la Conferencia de Río con el desarrollo del Programa 21. El *Libro Verde del Medio Ambiente Urbano*, (CCE, 1991), no solo analizaba los problemas ambientales generados por el tráfico, sino que replanteaba también los criterios de la Carta de Atenas en cuanto a la segregación funcional de los usos del suelo y la generación de nuevos desplazamientos.

En otros continentes estas otras formas de planificar la movilidad urbana han llegado más tarde y no se han desarrollado en todos los países con la misma intensidad. Las ciudades con un importante patrimonio histórico han protegido siempre sus cascos más antiguos del tráfico, pero la intervención en el resto de la ciudad, en especial en las áreas periféricas, ha sido más tardía o ni siquiera se ha iniciado.

Naciones Unidas publicó el documento *Planificación y diseño de una movilidad urbana sostenible: orientaciones para las políticas. Informe Mundial sobre Asentamientos Humanos 2013* (ONU Hábitat, 2009) que identificaba el transporte sostenible como uno de los principales pilares de un desarrollo urbano. Entre las recomendaciones que se hacían estaban: reducir las distancias, hacer más accesibles los modos de transporte sostenibles, crear áreas de uso mixto que frenaran la zonificación, y mejorar la gobernanza mediante procesos participativos con todos los agentes implicados. En la Asamblea General de Naciones Unidas celebrada en Quito en 2016 se aprobó una *Nueva Agenda Urbana* junto a la *Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Sostenibles para todos*. En el punto 50 de esa declaración los países firmantes se comprometían a “alentar la interacción y la competitividad entre zonas urbanas y rurales mediante el fortalecimiento de la movilidad y el transporte sostenible y las redes e infraestructura de tecnología y comunicaciones sobre la base de instrumentos de planificación fundados en un enfoque urbano y territorial integrado” (Asamblea General de Naciones Unidas, 2016).

Por su parte, la Asociación Internacional de Transporte Público, UITP, elaboró en 2014 el documento *Puntos de Acción para el Transporte Público* (UITP, 2014) que apoyaba este planteamiento: “se trata de demostrar la necesidad de disponer de Planes Integrados de Movilidad (PIM) para aportar las recomendaciones en relación al transporte público”.

Que las instituciones internacionales asuman enfoques globales e integrados en la planificación de la ciudad y del transporte, es fundamental para consolidar los planes ya iniciados, y animar a las administraciones locales a comenzar un proceso de transformación de la movilidad urbana hacia la sostenibilidad.

4.2. Contexto europeo de la planificación de la movilidad urbana

A raíz de la crisis del petróleo de 1973, la escasez del suministro de carburante (y su inevitable encarecimiento) impulsó en las ciudades europeas iniciativas para una movilidad urbana más sostenible que permitiera reducir el consumo de energía y la contaminación que provocaba el tráfico. Algunos países y ciudades de este continente hicieron propuestas alternativas que mostraban las ventajas de la bicicleta y de otros vehículos sin motor. De aquellos años son las primeras celebraciones con carácter aislado el *Día sin coches*, una iniciativa que consistía en cortar un domingo por la mañana el tráfico en alguna calle, destinando ese espacio a diversas actividades lúdicas.

Aunque la idea fue pronto abandonada, a mediados de los años ochenta los colectivos en defensa de los peatones y de los ciclistas, los grupos ecologistas y las asociaciones de vecinos propusieron la recuperación del *Día sin Coches* en algunas ciudades europeas. El domingo 20 de septiembre de 1987 se celebró en toda Europa, y con el patrocinio de la entonces Comunidad Europea, esta jornada sin automóviles. Durante los años siguientes continuaron las protestas contra la invasión de coches en las plazas, las aceras y los paseos, donde la circulación y la estancia peatonal se veían claramente marginadas por la dominante presencia de los vehículos. Una situación a la que habría que añadir los perjuicios para la salud provocados por la emisión de contaminantes atmosféricos y acústicos.

Eran muchas las voces que proponían soluciones para racionalizar el tráfico y proteger a los más débiles. Como consecuencia de aquellas acciones el Parlamento Europeo aprobó en la sesión de 14 de noviembre de 1988 la *Carta Europea de los Derechos de los Peatones* que reconocía a los viandantes el derecho a vivir en un ambiente saludable y a disfrutar libremente del espacio público en las condiciones adecuadas para su salud física y psicológica.

Unos años más tarde, el *Libro Verde sobre medio ambiente urbano* (Comisión de las Comunidades Europeas, 1990) señalaba por vez primera la necesidad de modificar el reparto modal en la movilidad de las ciudades europeas. Para ello aconsejaba restringir el uso del vehículo privado y fomentar, al mismo tiempo, alternativas ambientalmente más benignas como el transporte público y los medios no motorizados.

En 1994 se celebró la Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles y se firmó La Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad, conocida como “*Carta de Aalborg*” (Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles, 1994). Las ciudades signatarias se comprometían a participar en las iniciativas locales del *Programa 21 de Naciones Unidas* (Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, 1998) y a promover iniciativas favorables al desarrollo sostenible, así como a iniciar una *Campaña de Ciudades Europeas Sostenibles*³. A partir de aquel momento serían muchas las ciudades europeas que pusieran en marcha las Agendas Locales 21 y orientaran parte de sus esfuerzos hacia una movilidad más sostenible.

A finales de la década se volvió a recuperar el Día sin Coches pero con la idea de hacerlo en día laborable. Tres ciudades decidieron celebrar por primera vez ese *Día sin Coches* entre semana: Reikiavik en Islandia, Bath en el Reino Unido, y La Rochelle en Francia. En relación a estos primeros intentos por demostrar las ventajas de la ciudad sin coches Salvador Fuentes, responsable del primer *Día sin coches* en Barcelona, explicaba lo siguiente:

“Nos enteramos que el ayuntamiento de La Rochelle (Francia), había realizado una experiencia en colaboración con el Canal 2 de la TV francesa que propuso al alcalde Michelle Crepó (que había sido ministro) para mostrar las ciudades sin coche en contraposición a una ciudad del coche como Los Ángeles. Se filmó la experiencia durante un día laborable, un 8 septiembre de 1998, y salió muy bien. La Rochelle sin coches [...] y fue un exitazo. El gobierno francés impulsó aquel experimento y al año siguiente un centenar de ciudades ponen en marcha el día sin coche” (Salvador Fuentes, 2018).

Estas pequeñas acciones complementaban las iniciativas de los gobiernos hacia la sostenibilidad. En 1992, durante la celebración de la Cumbre de la Tierra, se suscribió la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) que desembocaría en la firma del Protocolo de Kioto en 1997. El Protocolo fijaba en un 5% la reducción de gases de invernadero entre 2008 y 2012 respecto al escenario de 1990, que en el caso de la Unión Europea era de un 8% (permitiendo a España incrementar un 15%). Este protocolo fue ratificado en 2013 y comprometía a cada una de las naciones a reconducir su modelo de desarrollo, y también su modelo de transporte.

Siguiendo los compromisos de la Cumbre de la Tierra 1992, la Unión Europea avanzó su hoja de ruta en el ámbito local y elaboró una estrategia de reconducción del modelo urbano y de transportes. En 2006 la Comisión Europea presentó la *Estrategia temática para el medio*

³ La Carta de Aalborg dedicaba el punto 1.9 a la movilidad urbana sostenible: “Es imprescindible para una ciudad reducir la movilidad forzada y dejar de fomentar el uso innecesario de los vehículos motorizados. Daremos prioridad a los medios de transporte respetuosos con el medio ambiente (desplazamientos a pie, en bicicleta o transportes públicos) y situar en el centro de nuestros esfuerzos de planificación la combinación de estos medios de transporte”.

ambiente urbano (Comisión Europea, 2006), cuyo punto 5.2 se ocupaba de lo que en aquellos momentos se denominaban “planes de transporte urbano sostenible”. Ya se mencionaba la necesidad de prever inversiones financieras en la planificación a largo plazo, así como la obligación de incluir a todos los modos de transporte, teniendo en cuenta los usos del suelo y el ámbito competencial de cada administración. Contemplaba también propuestas que mejorasen la seguridad vial y el medio ambiente, y señalaba que las soluciones habían de concebirse “a medida” y fundamentadas en la participación ciudadana. Además, la Comisión animaba a las administraciones locales a desarrollar y poner en práctica estos planes.

En 2007, la Comisión Europea publicó el *Libro Verde Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana* (Comisión Europea, 2007). Establecía de esta forma un nuevo modelo que reconciliaba el desarrollo económico de las ciudades y su accesibilidad, con la mejora de la calidad de vida y la protección ambiental. Reformulaba el sistema de movilidad, situando a la ciudadanía en el centro del debate y potenciaba los modos no motorizados y el transporte público. Un año después, la Comisión presentó una comunicación sobre Eficiencia Energética: alcanzar el objetivo del 20% (Comisión Europea, 2008a), que recogía los objetivos del *Libro Verde sobre Eficiencia Energética* (Comisión Europea, 2008b). Las autoridades europeas se comprometían a reducir el consumo de energía primaria en un 20% y para ello era necesaria la revisión de los Planes de Acción nacionales para la Eficiencia Energética (PAEE). Fue una oportunidad para tratar localmente todos los sectores energéticos, entre ellos el transporte urbano.

En 2009 la Comisión planteó una comunicación sobre el *Futuro Sostenible para los Transportes*, en la que señalaba una serie de desafíos ambientales en relación con la calidad del aire y con los gases de efecto invernadero relacionados con el calentamiento global y en la influencia de todo ello en el transporte. Entre los objetivos figuraba la apuesta por los transportes ambientalmente más sostenibles. Ese mismo año, sacó a la luz el *Plan de Acción de Movilidad Urbana* (Comisión Europea, 2009) donde presentaba un marco coherente para el impulso de iniciativas europeas sobre movilidad urbana, respetando el principio de subsidiaridad. Se trataba de convertir las zonas urbanas en laboratorios para la innovación tecnológica y organizativa e impulsar, de ese modo, cambios en las pautas de movilidad y encontrar nuevas soluciones en la financiación de los proyectos. Uno de los temas en los que se centraba el programa de medidas era la nº 1: “acelerar la generalización de planes de movilidad urbana sostenible”, con el apoyo de la Comisión Europea que proporcionaba “material orientativo, promoviendo el intercambio de buenas prácticas”. Además, introducía la dimensión de la movilidad urbana en el *Pacto de los Alcaldes*⁴ con el objeto de promover un planteamiento integrado que vinculase la energía y el cambio climático con el transporte.

El último *Libro Blanco del Transporte*, aparecido en 2011, tenía también como objetivo reducir las emisiones de gases de invernadero en el 2050 en un 60% respecto a las de 1990, mediante una estrategia de transporte adecuada. Para ello dedicaba el punto 2.4 de su articulado a los “Transportes urbanos y suburbanos no contaminantes”, y señalaba en el punto 49 que en el contexto urbano “deberá animarse a las ciudades por encima de un determinado tamaño a elaborar Planes de Movilidad Urbana” (Comisión Europea, 2011).

Pero quizá el documento definitivo que señaló el camino a seguir a los países y ciudades europeas en relación a la planificación de la movilidad fue una comunicación con el título *Un Concepto de Planes de Movilidad Urbana Sostenible* que la Comisión Europea hizo público en 2013. Este documento describía las principales características de los planes, aunque señalaba que debían adaptarse a las circunstancias concretas de cada Estado miembro y de cada zona

⁴ Pacto de los Alcaldes, Covenant of Mayors for Climate & Energy, disponible en inglés en <http://www.eumayors.eu> y en castellano en http://www.pactodelosalcaldes.eu/index_es.html

urbana. Según este anexo, el objetivo principal de un plan era “mejorar la accesibilidad de las zonas urbanas y ofrecer una movilidad y un transporte sostenible y de alta calidad en las zonas urbanas”, teniendo en cuenta “las necesidades de la ciudad funcional y su interior, más que de un término municipal administrativo”. Igualmente, recogía la necesidad de pensar en una estrategia a largo plazo, en la evaluación de las medidas, en la participación y en el seguimiento y revisión del plan.

La Comisión Europea ha impulsado el desarrollo de Planes de Movilidad con apoyo técnico y financiero y para ello se han confeccionado documentos divulgativos, se han organizado jornadas técnicas, y se han desarrollado metodologías. En tal sentido se publicó en 2013 la Guía de Desarrollo e Implementación de *Planes de Movilidad Urbana Sostenible* (European Union, 2013), un documento que señalaba las directrices a seguir, orientadas a profesionales del transporte y de la movilidad urbana, así como a grupos de interés en el proceso de planificación de la movilidad.

Pero además, el Comité de las Regiones de la Unión Europea dio en 2014 un impulso al apoyo técnico y financiero mediante lo que se conoce como *Paquete sobre Movilidad Urbana* (Comité de las Regiones de la Unión Europea, 2014). Este documento de trabajo señalaba la importancia de la movilidad urbana como pieza central de las políticas de cohesión para 2014-2020. Se pedía a los Estados que asegurasen la integración de los planes en estrategias de desarrollo urbano o territorial más amplias. Se impulsaba igualmente la creación de una plataforma europea para el apoyo a los entes locales responsables de la planificación a través de Internet (<http://www.mobilityplans.eu>) que se convertiría en un centro virtual capaz de apoyar a los gobiernos en el desarrollo y ejecución de los planes de movilidad, contemplando incluso instrumentos financieros. Esta página se alojaría en el portal del Observatorio de la Movilidad Urbana ELTIS.

4.2.1. Proyectos e iniciativas financiadas por la Unión Europea

Como se ha señalado en el apartado anterior, a partir de 2013 la Unión Europea intensificó su apoyo a las ciudades para la realización de Planes de Movilidad Urbana Sostenible. El Paquete sobre la Movilidad Urbana permitió ampliar las posibilidades de apoyo técnico, intercambio de información y financiación de proyectos de diversa índole relacionados con la transferencia modal de la movilidad.

Por un lado, esta plataforma europea tenía como objetivo apoyar a los entes locales responsables de la planificación. Se creó un centro virtual de información con la finalidad de ayudar al desarrollo y ejecución de los planes. Esta información se integró dentro del portal de Eltis⁵, donde se ubicaba el Observatorio de la Movilidad Urbana Europea, creado en el año 2000, y financiado por la Unión Europea en el marco del programa Intelligent Energy Europa. Este sitio web facilita información sobre buenas prácticas, herramientas, guías, manuales, legislación y canales de comunicación que ayudan a los técnicos municipales y a los consultores a avanzar hacia modelos de movilidad urbana sostenible.

Desde hace años la Unión Europea ha facilitado financiación para apoyar la movilidad sostenible, y desde hace una década esos fondos se han canalizado para apoyar proyectos concretos relacionados con los PMUS. Estas iniciativas tienen entre otras finalidades identificar indicadores para evaluar y comparar el progreso de las zonas urbanas en la implantación de medidas de movilidad sostenible. Igualmente, se ocupan de desarrollar y aplicar PMUS, dando

⁵ Eltis, Observatorio de Movilidad Urbana, disponible en <http://www.eltis.org/es>

un nuevo impulso a la Iniciativa Civitas 2020 en el marco del Programa Marco de Investigación e Innovación de la Unión Europea Horizonte 2020 para el periodo 2014-2020.

La Comisión Europea continúa asignando financiación a los planes de movilidad a través de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (ESI). En muchos casos estos fondos son recibidos por las administraciones estatales, regionales o locales y que favorecen propuestas que desarrollen un PMUS; este es el caso del Plan de Movilidad de A Coruña. Esto se debe a que los planes se han identificado como un instrumento eficaz para estimular la transferencia modal hacia la sostenibilidad y mejorar la calidad de vida. Otra línea de financiación, que también es aplicable a los planes de movilidad, es la Inversión Territorial Integrada (ITI), una herramienta flexible destinada a las administraciones locales

Además, la Unión Europea ha apoyado otras iniciativas relacionadas con la movilidad urbana sostenible. Desde campañas de la Comisión Europea como *“Do the Right Mix”* concebidas para fomentar la movilidad urbana sostenible, los Programas de Certificación y Auditoria como AdvanceE o Ecomobility SHIFT. Entre las iniciativas se encuentra la financiación de proyectos como los que se enumeran a continuación:

El proyecto QUEST es una herramienta de gestión de la calidad para el transporte urbano sostenible y eficiente en el uso de la energía; se trata de una auditoria de movilidad urbana basada en la gestión de calidad total

Boosting Urban Mobility Plans (BUMP)⁶ es un proyecto que tiene como objetivo avanzar hacia la movilidad urbana sostenible en cuatro etapas. BUMP apoya a las autoridades locales de municipios entre 40.000 y 350.000 habitantes de nueve países Europeos en el desarrollo de sus Planes de Movilidad Urbana Sostenible. Ofrece también un paquete integrado que incluye formación, apoyo técnico, asesoramiento a medida, creación de redes de trabajo y oportunidades de aprendizaje mutuo.

CH4ALLENGE (2012-2016)⁷, cofinanciado por el programa europeo Intelligent Energy Europe, aborda los cuatro retos principales de la planificación de la movilidad urbana sostenible relacionados con el desarrollo e implementación de estos planes mediante la participación de los actores e implicación ciudadana, la cooperación de las instituciones entre sectores y disciplinas diferentes, la identificación de las medidas políticas más apropiadas y el seguimiento y evaluación de los procesos de desarrollo de los PMUS. En este proyecto participaron nueve ciudades europeas y colaboraron ocho entidades. En cada uno de los casos se analizó la situación de su movilidad, se desarrollaron nuevas estrategias para resolver problemas de movilidad y se buscaron soluciones a los obstáculos. Igualmente se realizó un seguimiento y evaluación de más de 40 proyectos piloto.

Poli-SUMP⁸, planificar la movilidad sostenible, es un proyecto que apoya el desarrollo de PMUS en regiones policéntricas. Ha trabajado en seis regiones europeas para poner en práctica metodologías participativas orientadas a la planificación de una movilidad coordinada e integrada. El método, desarrollado entre 2012 y 2014, abordaba el conjunto de la región y conectaba los diferentes niveles administrativos y grupos de interés. El método consistía en comprender primero el comportamiento de la región, para en una siguiente fase desarrollar una visión común y un Plan de Acción a través de un proceso participativo con los grupos de interés basado en la técnica de taller *“Future Search”*. Finalmente establecía un sistema de

⁶ Boosting Urban Mobility Plans, disponible en <http://www.bump-mobility.eu>

⁷ CH4ALLENGE, Addressing the four key challenges of sustainable urban mobility planning, disponible en <http://www.sump-challenges.eu/>

⁸ Poly-SUMP, Polycentric Sustainable Urban Mobility Plans, disponible en <http://www.poly-sump.eu>

seguimiento para identificar las acciones principales y comenzar el proceso de coordinación que permita conducir el Plan de Movilidad.

Existe también financiación europea para el desarrollo de redes nacionales y europeas como es el caso del proyecto europeo que tiene como objetivo apoyar la movilidad urbana sostenible. Desarrolló su actividad entre mayo de 2013 y mayo de 2016 y tenía como objetivo fundamental apoyar a los gobiernos locales en el desarrollo y materialización de los principios de una movilidad sostenible a través de los PMUS. Para ello proponía facilitar el intercambio de conocimiento y experiencias a nivel nacional y europeo, así como facilitar la asistencia técnica necesaria en esa materia a nivel municipal. Se trataba de una iniciativa paneuropea desarrollada en veinticinco países, cuya finalidad última era fomentar y consolidar una estructura de aprendizaje mutuo y una colaboración que facilitase la actividad local en el ámbito de la movilidad urbana sostenible.

Uno de los Programas más importantes en relación al fomento de la movilidad sostenible es el CIVITAS⁹ se enmarca dentro del Programa Marco de Investigación de la Unión Europea que abarca desde el VI Programa Marco (2002-2008) hasta el actual VIII Programa Marco, también llamado Horizonte 2020 (2014-2020). Con esta Iniciativa, la Comisión Europea apoya y evalúa la implementación de las estrategias de transporte urbano sostenible integradas. Los beneficiarios son entidades locales, sus operadores de transporte público, otros socios como fabricantes y los centros de investigación. Desde su puesta en marcha en 2002 ha prestado apoyo a más de setecientas actividades en unas sesenta ciudades. La Unión Europea ha realizado una aportación de más de 200 millones €, y ha impulsado una inversión adicional de cerca de 1.000 millones € a través de las autoridades locales y regionales y de socios privados.

Existen otras acciones financiadas por la Dirección General de Investigación e Innovación de la Comisión Europea, bajo la tutela del VII Programa Marco de Innovación y Desarrollo como Transport Innovation Deployment for Europe (TIDE)¹⁰. Su objetivo era crear las condiciones favorables en las ciudades y en las regiones para introducir medidas innovadoras en las políticas de movilidad urbana. Para ello manejaba 15 medidas que se han aplicado como referencia en ciertas ciudades europeas. Esto permitía a los socios un fácil acceso a nuevas soluciones viables. Aborda los desafíos clave del transporte urbano (ahorro energético, descarbonización, cambios demográficos, seguridad, accesibilidad universal y nuevas condiciones económico-financieras). Tenía la finalidad de fomentar la sensibilización y promover experiencias mediante herramientas nuevas y otras ya probadas.

También se han impulsado plataformas para la gestión de la movilidad desde los años noventa como EPOMM¹¹ que desarrolla otros proyectos para hacer la movilidad respetuosa con el medio ambiente, social y económicamente justa. Para ello apoya el intercambio de ideas para la gestión de la movilidad entre países europeos, e intenta convertirse en el socio principal de las instituciones europeas y de los gobiernos nacionales para realizar labores de asesoramiento. Uno de los principales proyectos que ha desarrollado es ENDURANCE.

Finalmente hay que destacar el apoyar a redes para impulsar la movilidad sostenible. este es el caso de la Network POLIS es una iniciativa que, desde 1989 permite que diversas autoridades locales y regionales europeas cooperen para promover políticas de movilidad sostenible mediante soluciones innovadoras para el transporte. Tiene su sede en Bruselas y trabaja en la innovación e implementación de diversas medidas de movilidad urbana sostenible. Actúan como vínculo entre los municipios europeos, las instituciones y los políticos (Barrera, 2015).

⁹ CIVITAS: Cleaner and better transport in cities, disponible en <http://www.civitas.eu>

¹⁰ TIDE, Transport Innovation Deployment for Europe, disponible en https://cordis.europa.eu/project/rcn/104889_en.html

¹¹ EPOMM, European Platform on Mobility Management, disponible en <http://www.epomm.eu/index.php>

Las ciudades cooperan para desarrollar tecnologías y políticas innovadoras que fomenten el transporte local. Tienen como objetivo mejorar ese transporte a través de estrategias integradas que tengan en cuenta los aspectos socioeconómicos y ambientales. A tal fin, apoya el intercambio de experiencias y la transferencia de conocimientos entre las autoridades locales y regionales, al tiempo que facilita el diálogo entre las administraciones y los empresarios, los académicos y las ONGs.¹²

Como puede verse, hay un gran esfuerzo por parte de la Unión Europea para poner en marcha iniciativas favorables a la movilidad sostenible. Sin embargo, no es fácil comprender la lógica de estas propuestas y la forma de acceder a ellas: hay duplicidad de tareas y actividades, y descoordinación de los diferentes proyectos y programas. Esta confusión se recoge por la propia Comisión de Transporte y Turismo (Parlamento Europeo, 2015) en el Informe sobre movilidad urbana sostenible. En ese documento se indica que “se deben hacer esfuerzos en la coordinación de los proyectos de la Unión Europea para mejorar la integración de las ciudades en las experiencias prácticas para que sirvan para el trabajo futuro”. El informe señala que deberían elaborarse estudios accesibles a la mayoría de los interesados, que de forma sencilla, facilitaran la concesión de las ayudas, tanto a la ciudadanía como a las autoridades. Insta a que cada estado miembro clarifique en su seno el mapa de los programas activos y se eviten solapamientos y duplicaciones de esfuerzos en torno a la movilidad sostenible. Este trabajo sería de enorme utilidad para facilitar la transferencia de experiencias y de información entre ciudades que desarrollan iniciativas de movilidad sostenible como los PMUS.

4.2.2. Principales experiencias de la planificación de la movilidad urbana en Europa

A continuación se describe el estado de la planificación de la movilidad urbana en distintos países europeos. Se han revisado las experiencias de los países pioneros en la implantación de Planes de Movilidad como es el caso francés, y el desarrollo de estos planes en Reino Unido, Italia, Alemania, Países Bajos o Dinamarca, donde ya existía una gran tradición para implantar medidas de movilidad sostenible, así como el desarrollo de la segunda generación de estos planes que es están implementando en la actualidad. En general puede afirmarse que los resultados de muchas de las iniciativas emprendidas no han sido los esperados: no han logrado reducir el tráfico motorizado en su globalidad aunque; sin embargo, han permitido crear una nueva forma de gestionar la movilidad que tendrá resultados a largo plazo.

4.2.2.1. Planes de desplazamiento urbanos franceses (PDU)

Las ciudades francesas habían heredado a finales del pasado siglo graves problemas de tráfico (González Álvarez, 2006). Ante esta situación, en 1982 el Ministerio de Transportes elaboró la *Loi D’Orientation des Transports Intérieurs (LOTI)* que desarrollaba los Planes de Desplazamientos Urbanos, la primera figura de planificación que fue más allá de la simple ordenación del tráfico. Su objetivo era racionalizar el uso del automóvil y fomentar la movilidad peatonal y ciclista, así como el uso del transporte público en coherencia con las nuevas orientaciones del urbanismo.

Entre 1983 y 1986 se llevaron a cabo 45 PDUs, los primeros seis como proyectos piloto¹³ con apoyo financiero. A partir de aquel momento contar con un plan se convirtió en un requisito indispensable para recibir subvenciones en materia de transporte público. Sin embargo, algunos planes no se hicieron efectivos debido a la interferencia de diversas normativas, y,

¹² Las actividades tienen un enfoque integrado y están estructuradas en cuatro temas principales: medio ambiente y salud, movilidad y eficiencia del tráfico, seguridad vial y de los sistemas de transporte, y aspectos socioeconómicos del transporte. Polis, European Cities and Regions networking for Innovative Transport Solutions, disponible en <http://www.polisnetwork.eu>

¹³ Las seis aglomeraciones escogidas por el Ministerio de Transportes fueron las de Bourgois, Grenoble, Lorient, Montpellier, Nantes y Annecy.

además, seguía sin modificarse la política general de la movilidad y, por otra parte, estos primeros planes carecieron de evaluación. En 1986 tuvo lugar un cambio de gobierno que suprimió estas ayudas financieras a los planes y al transporte público. A pesar de su escaso éxito, los PDUs sirvieron para insertar al peatón y a las personas con discapacidad en el espacio urbano, fomentaron el transporte público y mejoraron su integración en la ciudad.

En los años noventa los problemas ocasionados por la contaminación en las ciudades se volvieron cada vez más preocupantes, lo que hizo que reaparecieran los PDUs en 1994 (López y La Paix, 2008). En 1996 se dio un paso más: el Ministerio de Medio Ambiente, mediante la *Loi sur L'Air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE)* convirtió los PDUs en obligatorios para las aglomeraciones con más de 100.000 habitantes. Al mismo tiempo, el CERTU¹⁴, un organismo público encargado de las redes de transporte, elaboró una guía metodológica que se convertiría en el manual de referencia. Por otra parte, se recomendaba realizar un seguimiento continuo de los indicadores de movilidad, pero aún no se dispone de informes de seguimiento de los PDUs.

En 2001, 58 aglomeraciones francesas contaban con un PDU, pero una veintena de ellos no habían logrado concluirlo debido a la falta de aceptación de los gobiernos locales de una ley estatal. Además, su desarrollo dejó en evidencia algunas debilidades como la imprecisión de los objetivos, la falta de recursos financieros, jurídicos y organizativos, o las contradicciones del modelo urbanístico propuesto por los ayuntamientos. Las administraciones locales querían, al mismo tiempo, recuperar el centro de la ciudad pero permitían desarrollos dispersos en las periferias que incrementarían necesariamente el tráfico motorizado. En 2006 se realizó una primera revisión de los PDU donde se reflejan esta situación y señala las formas futuras de actuación para lograr mejores resultados; para ello será necesario trabajar con los diferentes actores implicados de forma más práctica y con los técnicos de las administraciones. Se pone como cuestión central de la planificación la relación entre la ordenación del territorio y el transporte (Offner, 2006).

A diferencia de los anteriores PDUs, más centrados en solucionar los problemas en el ámbito local, los planes elaborados después de 2006, incluían un Informe de evaluación ambiental que contemplaba medidas para minimizar el impacto de las causas del cambio climático.

Muchos de estos planes ya se han revisado y está en marcha la elaboración de una segunda generación de PDUs. Aunque existe una metodología previa, cada ciudad la utiliza de forma distinta, adaptándola a sus características. Por ejemplo, el segundo PDU de la Île de France para el periodo 2010-2020¹⁵ (el primero se realizó en 2000), consistía en un planteamiento sencillo que tiene como objetivo transferir los desplazamientos que hasta ahora tienen lugar en modos motorizados individuales, hacia otros modos activos y de transportes colectivos. La participación ha sido el eje central en un proceso que duró cuatro años desde que comenzara a elaborarse en 2010 y fuera aprobado en 2014. En relación a las medidas, esta iniciativa ponía énfasis en la gestión del aparcamiento, de tal forma que se intercambian plazas de coches por estacionamientos de bicicletas y transporte público. Un último aspecto es que cuenta con un organismo destinado a la evaluación del PDU que realiza un informe anual.

Sin embargo, otros planes de esta segunda generación, como el del área metropolitana de Marsella para el periodo 2013-2023¹⁶, retroceden en algunos aspectos, como lo demuestra la escasa importancia que conceden a los procesos de participación y divulgación del plan, y la

¹⁴ El Centre d'Etudes Sur les Réseaux, les Transports, L'Urbanisme et les Constructions, CERTU, es un organismo dependiente del Ministerio de Fomento, Transporte y Turismo de Francia.

¹⁵ PDU Île-de-France, Plan de déplacements urbains Île-de-France, disponible en <http://www.pduif.fr>

¹⁶ Conseil de Territoire Marseille Provence, disponible en <http://www.marseille-provence.fr>

ausencia de evaluación. Lo más decepcionante son las propuestas: apoya medidas favorables a los modos sostenibles, pero continúa, sin embargo, impulsando un modelo favorable al uso del coche con la construcción de nuevas infraestructuras viarias o el aumento de las plazas de estacionamiento asociadas a estaciones ferroviarias.

Tres décadas después de su creación, la eficacia demostrada de estos planes ha contribuido al cambio y ha modificado los comportamientos de la población (Merle y Delamarre, 2015) hacia pautas más sostenibles (reducción en el uso del coche, aumento de la frecuencia del transporte colectivo, vuelta de la bicicleta a la ciudad o mejora de la accesibilidad). De esta forma, algunas ciudades de tamaño medio se han animado a iniciar procesos de planificación similares de forma voluntaria. No obstante, persisten algunas dificultades entre las que destaca la integración del PDU en la planificación urbana, la escasa participación de los numerosos agentes implicados, y la cooperación entre esos agentes y las entidades operadoras del transporte. Entre los fracasos se encuentra el aumento del tráfico en la periferia de las ciudades, o los problemas para reducir las emisiones contaminantes procedentes del tráfico urbano.

4.2.2.2. Planes de transporte local británicos (LTP)

En 1997 la llegada al gobierno del partido laborista supuso una apuesta por una política de reformas en el transporte. En julio de 1998 se publicó *A new Deal for Transport: Better for Everyone*, el Libro Blanco del Transporte en el Reino Unido (Department of Environment, Transport and the Regions, 1998), que contemplaba la planificación integral y ambiental del transporte. En concreto, se especificaban los Planes Locales de Transporte. Dos años después se aprobó el Transport Act y se creó un Ministerio específico para coordinar todas las políticas sectoriales de transporte, entre otras medidas los Local Transport Plan.

Los planes se iniciaron en 2000 (LTP1) con una primera etapa que duró hasta 2008. En este periodo los planes se centraron en las medidas de gestión del tráfico y de la red viaria. A partir de 2009 se inició una segunda etapa (LTP2) orientada a lograr un transporte seguro que permitiera la accesibilidad para todas las personas de una forma sostenible y saludable. Los LTP deben ser coherentes con la planificación estratégica estatal.

El ámbito de intervención de estas actuaciones era el condado, sin que existiera un límite de población para ello, y con un horizonte temporal de cinco años. Su financiación quedaba condicionada a una revisión anual y al cumplimiento de los objetivos. El plan debía diseñar las políticas municipales en un escenario a diez años, incluyendo una lista de indicadores, y un marco financiero para la realización de las medidas. La financiación corría a cargo del Gobierno central y, aunque podía alcanzar el 75% del presupuesto, condicionaba las inversiones posteriores al éxito y a la buena gestión del plan; por otro lado, las ciudades debían elaborar un Informe Anual (Annual Progress Report) que justificara las ayudas (Monzón y López, 2009).

Las áreas urbanas británicas llevan tiempo planificando la movilidad urbana y son muchos los Local Plans que ya han sido revisados por tercera vez; así sucede con el plan del Greater Manchester (2011-2026)¹⁷, una iniciativa muy participada, donde se han tenido en cuenta las alegaciones para adaptarlo al documento técnico. Al ser un plan gestionado por las Autoridades de Transporte Público, se describen con más detalle las medidas relacionadas con el transporte colectivo.

¹⁷ Transport for Greater Manchester, disponible en <http://www.tfgm.com>

Esto ocurre también en el Local Plan de West Midlands (2011-2026),¹⁸ gestionado por la ITA, la West Midlands Integrated Transport Authority, responsable de formular la política de transporte público. Esta iniciativa cuenta con una participación activa, aunque tal cosa no sea un requisito legal, pero no se conoce un proceso de evaluación o seguimiento de la implantación. Uno de los objetivos principales del plan es contar con financiación para lo que es necesario detallar las medidas. Sin embargo, al igual que en el caso de Manchester, las iniciativas propuestas para los modos no motorizados son muy genéricas, mientras que las relacionadas con el transporte colectivo se consideran prioritarias y están muy detalladas lo que obstaculiza las subvenciones a la bicicleta o a los desplazamientos a pie.

4.2.2.3. Planes urbanos de movilidad en Italia (PUM)

En 1996 el Ministerio de Obras Públicas aprobó una normativa para implementar los Planes Urbanos de Tráfico (Piano Urbano del Traffico, PUT). Desde 2000 estos planes son obligatorios para las ciudades de más de 30.000 habitantes, pudiendo ser sancionadas aquellas urbes que no los ejecuten. Al tiempo se aprobó una normativa ambiental que identificaba áreas contaminadas donde era obligatorio actuar mediante la elaboración de un Plan Urbano de Movilidad, que junto al Plan Nacional de Transporte, permitía definir al gobierno la metodología con que se implementaron los planes.

La Ley Nacional del 2000 promovía la adopción de las competencias de los PUM que quedaban en manos de las regiones y de los ayuntamientos o conjunto de ayuntamientos que superen 100.000 habitantes (Legge Nazionale, 340/2000). Según esta norma, debían seguir las directrices nacionales y regionales y definir los indicadores que miden la eficacia de los distintos programas. Los PUM deben integrar otros instrumentos sectoriales como los planes de tráfico o los planes urbanísticos. La ley señala que los ayuntamientos que deseen elaborar un PUM pueden solicitar cofinanciación al Estado¹⁹. En 2007, el Ministerio de Transporte e Infraestructuras publicó las directrices de los PUM. Estos planes son revisados y actualizados cada dos años, y tienen un periodo de vigencia de diez años (Monzón y López, 2009).

Entre los objetivos que debían lograr se encontraban los siguientes: satisfacer la necesidad de movilidad de los ciudadanos, reducir los niveles de contaminación atmosférica y acústica, disminuir el consumo energético, reducir la congestión, aumentar la seguridad vial, reducir el uso del vehículo privado o fomentar el uso compartido del coche. Los ayuntamientos pueden solicitar financiación al estado en un porcentaje igual o mayor del 50% del coste de la inversión de las medidas previstas en el Plan.

Los Piani Urbani de Mobilità Sostenibile italianos pueden tener planteamientos diferentes. En el caso del PUM de Roma (2000)²⁰ se trataba de un documento fundamentalmente técnico, que no preveía procesos de participación ni de divulgación, y que tampoco realizaba seguimiento; las propuestas se limitaban a marcar directrices generales, sin acciones detalladas y no contemplaba apenas medidas relacionadas con la movilidad no motorizada; se limitaba a hacer declaraciones de intenciones sobre la futura extensión de la red o la implantación de bicicletas públicas. Sin embargo, sorprendía el interés que mostraba por hacer propuestas viarias que, lejos de reducir su presencia, incluían la creación de diferentes rondas para mejorar la fluidez del tráfico, así como la construcción de aparcamientos disuasorios.

¹⁸ <http://www.centro.org.uk/media.312634/MMD-07-8-West-Midlands-Local-Transport-Plan-2011-2026>. West Midlands Local Transport Plan 2011-2026, disponible en <http://staging.centro.org.uk/media/2547/Integrated-Sustainability-Report.pdf>

¹⁹ Artículo 22 de la Ley ambiental 340/2000 en un 50% del coste de la inversión como máximo de las medidas previstas, el resto se reparte entre los ayuntamientos y las regiones

²⁰ http://www.comune-roma-it/pcr/it/mob_piano_str_mob_sost.page

El PUM de Turín se aprobó en 2008 con un escenario futuro a 2023²¹. Tampoco contó con proceso de participación, ni con un plan de comunicación ni de seguimiento. Sin embargo, describía con gran detalle las propuestas de cada modo de transporte, aunque las del modo viario eran algo contradictorias: aunque algunas actuaciones disuadían el uso del coche, otras lo incentivaban, como sucedía con la creación de dos ejes viarios nuevos, o con la mejora de la fluidez del tráfico mediante túneles y pasos superiores.

El PUM de Milán²², aprobado en el 2015, fue el segundo “piano” que realizó esta ciudad, y tenía un planteamiento distinto; ha contado con un intenso proceso de participación, tanto dentro de la administración, como con ciudadanos y asociaciones diversas; se organizaron jornadas y debates, al tiempo que toda la información estuvo disponible en la página web. Las propuestas se presentaron detalladas, justificadas, presupuestadas y acompañadas de cartografía para todos los modos de transporte. En el caso del viario se proponían medidas de restricción del tráfico con la implantación de peajes urbanos, la ampliación de las zonas de bajas emisiones y la introducción de la electromovilidad. A pesar de que se contemplaba su evaluación, esta todavía no se ha llevado a cabo.

4.2.2.4. Planificación de la movilidad en Alemania

El desarrollo de la movilidad sostenible y de las herramientas de planificación estratégica tiene ya más de tres décadas de existencia. Aunque los políticos defienden los documentos e informes así como la planificación, los medios de transporte sostenibles y las propuestas de actuación que conllevan, hay serias dudas sobre si esos conceptos tienen el mismo significado para todo el mundo. Muchas de las propuestas han quedado en el papel, son informes de gran interés técnico, pero que no siempre se han puesto en práctica. De hecho, las estrategias no han sido interpretadas por todos de la misma forma y eso ha conducido a contradicciones en las políticas que se han llevado a cabo (Wittwer, 2012).

En Alemania los planes de movilidad se denominan *Verkehrsentwicklungspläne* (VEP), Planes de Desarrollo del Transporte (Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo, 2014). Son documentos marco para la planificación de la movilidad en el ámbito regional y municipal y suponen una elaboración integrada, sistemática que define escenarios de futuro. La clave de su éxito reside en que los procesos para la toma de decisiones dan mucha importancia a la participación y a la planificación cooperativa (Wittwer, 2012).

Aunque no haya obligación explícita de elaborar un VEP, algunos condicionantes de la normativa estatal los convierten en imprescindible. Es el caso de otras herramientas de planificación como los Planes de Uso del Suelo Urbano, o los de Calidad del Aire o de Ruido. Así, por ejemplo, no puede financiarse ningún proyecto urbano de transporte a gran escala si no existe previamente un Plan de Movilidad. El desarrollo de estos planes se estructura en cinco etapas: objetivos de la planificación, orientación de las condiciones actuales de la ciudad, identificación de los retos del transporte, evaluación de los impactos, selección de los programas de inversión, y proceso de implementación y seguimiento del impacto.

Las primeras directrices sobre planificación del transporte están fechadas en 1979, pero el cambio de paradigma que se inició entre 1980 y 1990 se refleja ya claramente en las recientemente actualizadas directrices de los VEP que se adaptan a la propuesta de Planes de Movilidad Urbana Sostenible de la Comisión Europea. Muchos de esos planes han sido ya revisados y actualizados. Aunque el enfoque de los primeros VEP se fundamentaba en la construcción de infraestructuras, en la actualidad tratan de resolver los problemas de la

²¹ <http://www.comune.torino.it/geoportale/pmuscms>

²² Agenzia Mobilità, Ambiente e Territorio, disponible en <https://www.amat-mi.it/it/documenti/piani/>

movilidad desde un planteamiento integral que incluye todos los modos de transporte; plantean una visión estratégica sobre la movilidad urbana sostenible y cuentan con la participación de los actores clave.

Cada plan es implementado según las características de cada ciudad. Así, Berlín finalizó en 2015 un VEP que tenía como objetivo conseguir que el 75% de la movilidad se realizara en medios sostenibles. Era un plan detallado para todos los modos de transporte, que proponía nuevas infraestructuras para el tráfico motorizado con el fin de liberar la carga de las áreas residenciales; planteaba la creación de 1.000 plazas de estacionamiento para coches compartidos y la instalación de puntos de recarga para automóviles eléctricos. Aunque el plan fue presupuestado y está previsto su seguimiento, no incluye, sin embargo, datos actualizados con la evolución de los diversos indicadores. Cuenta con la participación, tanto de políticos, como de ciudadanos y entidades sociales, además de un comité científico. Actualmente se ha aprobado un nuevo plan que define un escenario para 2040, centrado en medidas relacionadas con frenar el cambio climático desde el ámbito local.

El plan de Hamburgo, aprobado en 2011 y vigente hasta 2015, contó con un proceso de participación muy estructurado: por un lado, el Foro de la Movilidad compuesto por 40 personas que se reunían cada uno o dos meses, y que adoptaban decisiones por consenso; por otro, el Grupo de Trabajo de técnicos y empresas de transporte que estuvo encargado de elaborar el documento técnico, y de planificar y conducir el proceso de participación.

El proceso para la elaboración del VEP de Bremen, aprobado en 2014, contó con un buen grado de participación mediante jornadas, reuniones en los barrios y un portal de Internet. Las propuestas, claras, contundentes y concretas para cada área temática y cada modo de transporte, se presentaron con fichas y se cartografiaron mediante una aplicación en la red. Las medidas para el vehículo privado son similares a las de otras ciudades alemanas: creación de nuevas infraestructuras viarias, mejoras semafóricas en intersecciones concretas, ampliación del aparcamiento en el centro, reducción de la oferta en los barrios, creación de plazas específicas para *carsharing* y aparcamientos disuasorios vinculados al transporte público. Una propuesta interesante fue la campaña para concienciar a los nuevos residentes sobre las medidas de restricción del uso del coche. El plan especificaba el seguimiento cada cuatro años, de forma que en 2018 era obligada una primera revisión.

4.2.2.5. Planificación de la movilidad en los Países Bajos

En los Países Bajos, la Ley de Planificación del Tráfico y el Transporte permite diseñar una política de movilidad centrada en un planteamiento territorial y urbanístico que tenga en cuenta el transporte (Swart, 2006). Los objetivos se centraron en disminuir el tráfico en un 20% entre 2000 y 2020 y lograr la accesibilidad “puerta a puerta”, mediante una política integral por parte de los responsables de las infraestructuras y los operadores de transporte. Para ello el Ministerio de Ordenación del Territorio redactó dos normas que permitieran alcanzar los objetivos dentro del Plan Nacional de Tráfico y Transporte (Monzón de Cáceres y López Lambas, 2009): por un lado, la Nota Ruimte (2004), que recogía la política de ordenación territorial, y por otro, la Nota Mobiliteit (2005).

La legislación otorgaba la gestión de la movilidad a las autoridades regionales y locales que son las que deben desarrollar los Planes de Movilidad y cumplir con los objetivos. Para ello contaban con el presupuesto necesario para la aplicación de las medidas.

El plan de movilidad de Utrecht, aprobado en 2006 y aún vigente, se gestó mediante un proceso muy participado en el que los distritos, las asociaciones y los organismos públicos

realizaron un Plan Preliminar (que contó con 1.250 sugerencias, y a partir del cual se elaboró definitivo). Se recogieron en la cartografía propuestas detalladas de infraestructuras en todos los modos de transporte. En cuanto a las medidas del modo viario, estas no fueron muy restrictivas; incluían la construcción de alguna nueva infraestructura, tanto en el entorno urbano como en el centro de la ciudad, se creó una gran terminal logística y otros elementos menores de apoyo, al tiempo que se impulsó el *Park and Ride*.

4.2.2.6. Planes de acción de tráfico y medio ambiente en Dinamarca

En Dinamarca los planes se basan en la política general de transporte que, a su vez, se fundamenta en una política de sostenibilidad cuyos objetivos concretos son reducir los graves impactos socioambientales generados por el tráfico (Monzón y López-Lambas, 2009).

En los años noventa el gobierno danés inició un programa de financiación para apoyar medidas favorables a la movilidad sostenible como carriles bici, o la prioridad para el transporte público (Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo, 2014). Se aplicó por vez primera en la ciudad de Aalborg en 1994. Se elaboró el Plan de Acción de Tráfico y Medio Ambiente, una iniciativa que adoptó los objetivos estatales y concretó las acciones locales específicas y, aunque su desarrollo fue lento, aún está vigente. Buscaba el equilibrio entre la necesidad de movilidad y los daños ambientales que de ella se derivan, así como en reducir el consumo energético, el ruido y los accidentes. El plan fue revisado para solucionar el compromiso de la ciudad en la solución de los problemas ambientales que tenían su origen en el incremento de los desplazamientos motorizados y en la congestión.

El primer Plan de Movilidad de Copenhague en 1997 no era más que un simple documento técnico elaborado por el Departamento de Tráfico y que se formuló sin ningún proceso de participación. El Plan actual comenzó a elaborarse en 2010, fue aprobado en 2012 y estará vigente hasta 2025. Se realizó en paralelo y en coordinación con el Climate Plan CPH2025 que pretendía conseguir un nivel de emisiones 0 en CO₂ para 2025. Todo el proceso contó, desde sus inicios, con un proceso de participación orientado a la redacción de los documentos técnicos. Los objetivos eran, sin embargo, contradictorios; por un lado, se apoyaban en los modos sostenibles, pero por otro, proponían mejorar la red viaria y el transporte privado. Por otra parte, introdujo medidas disuasorias como la reducción del estándar de máximos en el aparcamiento en los sectores más densos de la ciudad, la disminución de la capacidad viaria en zonas comerciales, voluntad municipal de implantar las zonas de bajas emisiones o las propuestas para potenciar la electromovilidad.

5. El desarrollo de los Planes de Movilidad Urbana Sostenible en España 2005-2014

El objetivo de este capítulo es describir la situación de los PMUS en España. Para ello se ha hecho un repaso al origen y desarrollo de la planificación de la movilidad sostenible, desde las primeras iniciativas puestas en práctica a finales de los noventa por la administración estatal y por algunas comunidades autónomas como Cataluña y el País Vasco. Asimismo, se ha realizado un análisis exhaustivo de los planes de movilidad a la luz de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética E4 entre 2004 y 2014.

De esta forma, se ha llevado a cabo un inventario exhaustivo de estos planes en cada una de las comunidades autónomas, y de los instrumentos de la planificación territorial, urbanística o de transporte que permiten su desarrollo. Igualmente se ha analizado la importancia que para estas iniciativas de planificación tuvo la aprobación en julio de 2014 de la Ley de Economía Sostenible (decreto). Se ha dimensionado el peso de estos planes en el conjunto español, tanto en lo que se refiere a la población beneficiada como a la superficie objeto de intervención.

Finalmente, se ha revisado el marco normativo estatal y regional sobre el que se sustenta la actual planificación de la movilidad sostenible desde un planteamiento integral.

5.1. Evolución en la elaboración de PMUS en España

No es tarea fácil conocer el número de Planes de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS) que se han llevado a cabo en España. A pesar de que el Estado ha aportado el mayor volumen de subvenciones para el desarrollo de estas iniciativas, y de que las Comunidades Autónomas han distribuido los presupuestos a los ayuntamientos (que, en algunos casos, han aportado recursos específicos), no hay ninguna administración pública que disponga de esta información en relación al conjunto del territorio.

Ante estas lagunas informativas, ha sido necesario poner en práctica un método que permitiera una aproximación suficientemente rigurosa basada en el siguiente procedimiento: en primer lugar, se acudió a la fuente principal, el Instituto de Diversificación y Ahorro Energético (IDAE), que había impulsado la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética-E4 (y el desarrollo de los PMUS) como una de las acciones específicas del sector del transporte, en busca de datos. Hay que recordar que el IDAE era el organismo responsable de adjudicar los recursos financieros a las comunidades autónomas y que éstas, al terminar cada ejercicio, tenían que enviar un informe final con la justificación del gasto. Estos documentos debían incluir los datos necesarios que permitieran comprobar al IDAE, si las subvenciones se habían realizado correctamente y, al mismo tiempo, proporcionar una base de datos actualizada sobre la situación de los planes de movilidad. El Instituto facilitaba esta labor a las comunidades autónomas mediante la distribución de un modelo tipo para llevar a cabo las tareas de justificación.

Entre los datos solicitados por el IDAE se incluía los siguientes: una descripción de la medida implantada, el procedimiento seguido para su implantación, la entidad a la que se asignaba el presupuesto (ayuntamiento, consorcio, mancomunidad, etc.), el nombre del proyecto, la inversión presupuestaria adjudicada y el porcentaje que representaba en el montante final del proyecto, indicando qué otras entidades habían aportado dinero para el mismo. Por último, debía incluirse el cálculo de la energía primaria ahorrada con el proyecto, indicada en unidades de energía TEP²³. Sin embargo, en la mayoría de los casos los informes finales de liquidación llegaban tarde, entre uno y dos años después de lo acordado, y en algunas ocasiones con aún más retraso.

Los informes de justificación del gasto han permitido acceder a la información sobre cómo se adjudicó la subvención. Sin embargo, no permiten conocer si los planes subvencionados han sido finalmente aprobados o no y, mucho menos, si se han ejecutado realmente las medidas previstas. A la vez, los recortes presupuestarios, motivados por la crisis económica, impidieron que el IDAE dispusiera del personal suficiente para estas labores de seguimiento. Finalmente en 2011 el IDAE abandonó la línea de subvención de los Planes de Movilidad y los técnicos se dedicaron a otros proyectos. Hay que señalar que aunque la fuente proporcionaba datos parciales, abría enormes posibilidades a la investigación. Sin embargo, no dejaba de ser una tarea complicada, ya que no todas las partidas estaban justificadas y, a pesar de existir un protocolo establecido por el IDAE, cada comunidad autónoma realizaba los informes a su manera. Además, no siempre se especificaba el nombre exacto de los planes subvencionados y en alguna ocasión aparecen por lotes.

²³ Tonelada Equivalente de Petróleo. Es una medida de energía que equivale a 0,99000 tn de diésel o a 0,9523 tn de gasolina

No es de extrañar que los propios técnicos del IDAE desconocieran la cifra de PMUS subvencionados y el estado de la ejecución de los mismos. Según cálculos aproximados del Instituto pudieran rondar el centenar de planes, pero se desconocía con exactitud cuáles eran los municipios, qué cantidades presupuestarias se habían ejecutado y si realmente las subvenciones habían sido justificadas suficientemente. El buceo en los informes de justificación de las ayudas, dejaba, como ya se ha explicado, lagunas importantes, pero que han permitido determinar la dimensión global de la planificación de la movilidad en España.

Se decidió entonces buscar alternativas que pudieran aportar nuevos datos y confirmar los ya existentes. Para ello, se distribuyó inicialmente un cuestionario a todas las comunidades autónomas que ninguna contestó. Fue entonces cuando se realizó un rastreo telefónico a todos los responsables de las entidades que gestionaban los Planes de Movilidad en las diferentes autonomías, con la finalidad de corroborar la información extraída del IDAE y completar así las lagunas existentes.

En el momento de iniciar la investigación habían pasado ya algunos años desde la realización de los informes de justificación de las ayudas, y se habían producido cambios de todo tipo. Los relevos en los responsables políticos y en los técnicos del gobierno central y autonómicos afectaron a las competencias que asumía cada una de las direcciones generales; también desaparecieron algunas agencias de la energía, así como determinados organismo que gestionaban estos temas (el GRANA en Navarra, el responsable de La Rioja, entre otros).

Más aún, y según palabras textuales de un responsable autonómico, “una vez desaparecida la subvención, nadie en la comunidad autónoma se dedicó a hacer seguimiento de los Planes de Movilidad”²⁴. Ya se ha señalado que en 2011 el IDAE abandonó esta línea de trabajo al eliminar las subvenciones a los PMUS. Hay que decir que algunas comunidades autónomas respondieron satisfactoriamente a la solicitud de información como sucedió con el Ente Regional de la Energía (ERE) de Castilla y León, el Consorcio de Transportes de la Comunidad de Madrid, la Consejería de Medio Ambiente de Navarra, la Diputación de Barcelona en Cataluña o el Ente Vasco de la Energía en el País Vasco. La información referente a Andalucía fue facilitada por la Dirección General de Movilidad.

Aunque de esta forma se logró completar el periodo comprendido entre 2005 y 2011, era también preciso conocer qué había pasado después del inicio de la crisis y del recorte en las subvenciones de los planes entre 2011 y 2014. Para ello se continuó investigando en dos direcciones:

- a. Por un lado se realizaron búsquedas en los medios de comunicación donde se difunden con frecuencia las acciones municipales, entre ellas la decisión de elaborar un PMUS o la aprobación del mismo por el pleno municipal. Este rastreo abarcó desde 2011 a 2014. Además se abrió una alerta de búsqueda a través de Google que permitiera recibir información actualizada sobre este asunto.
- b. Y por otro, se acudió al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que desde 2014 otorga las subvenciones para el transporte urbano de los ayuntamientos a condición de que contaran con un PMUS. Esto permitía conocer todos los municipios que habían certificado la aprobación de un plan en esa fecha.

Tras la recogida de toda esta información, fue posible aproximarse a la dimensión de los PMUS en España. Como puede comprobarse en la siguiente tabla que presenta los datos por autonomías, se detallan, de una parte los PMUS existentes, y de otra, el número de municipios

²⁴ Conversación telefónica con el responsable de la Comunidad Autónoma de La Rioja, 26 de enero 2015.

que agrupan esos planes. De esta forma se han contabilizado 250 PMUS que cubren 405 municipios. La diferencia de estas dos cifras se debe a que muchos son Planes Mancomunados, Comarcales o Metropolitanos, que debido a la proximidad de los municipios afectados, o a que comparten sistemas de transporte público, se unen para reducir esfuerzos elaborando un Plan común para varios municipios. Andalucía, Cataluña, la Comunidad de Madrid y la Comunidad Autónoma del País Vasco son las que cuentan con un mayor número de planes.

Tabla 1. Municipios que cuentan con PMUS en España 2005-2014

Comunidad Autónoma	PMUS	Nº municipios con PMUS
Andalucía	69	153
Aragón	8	8
Asturias	3	3
Canarias	8	28
Cantabria	4	9
Cataluña ²⁵	38	38
Castilla La Mancha	8	8
Castilla y León	14	14
Galicia	7	7
Extremadura	3	3
Islas Baleares	12	12
Madrid	23	23
Melilla	1	1
Murcia	2	2
Navarra	1	19
País Vasco	32	60
La Rioja	1	1
Valencia	16	16
Total municipios	250	405

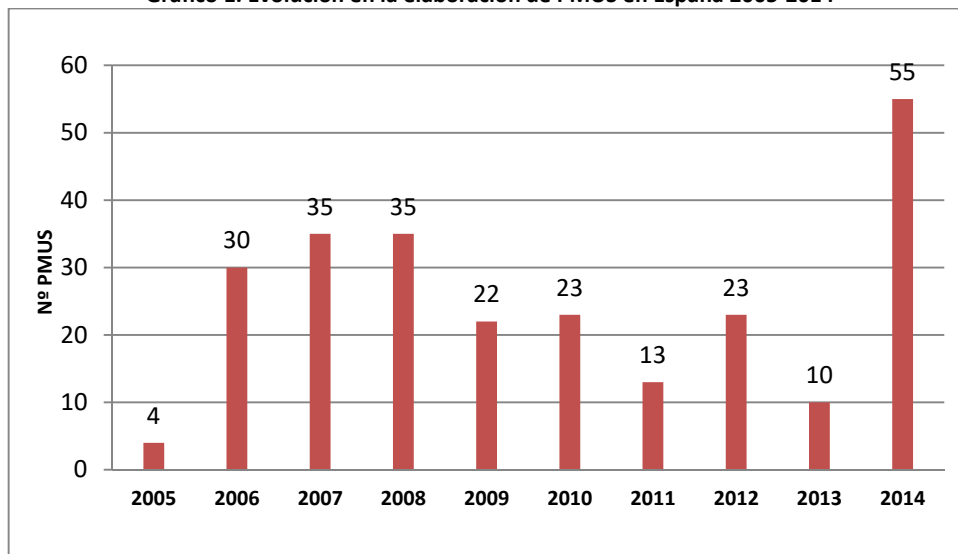
Fte. Elaboración propia a partir de la información del IDAE.

Hay 188 ayuntamientos que cuentan con un PMUS elaborado de forma compartida con varios municipios. Este tipo de planes se caracterizan por su carácter más general, con un nivel de detalle municipal menor que en aquellos donde se planifica para un único municipio. Buena parte de estos planes están localizados en áreas rurales con problemáticas similares. Son de gran interés las propuestas de mejora de la movilidad metropolitana o comarcal.

Andalucía es la comunidad autónoma que cuenta con un mayor número de PMUS agrupados: hay siete planes de este tipo que abarcan a 93 municipios; la siguen las Islas Canarias con tres planes que incluyen a 23 municipios; la Comunidad Autónoma del País Vasco cuenta con dos PMUS comarcales que incluyen a 47 municipios; la Comunidad Foral de Navarra tiene 19 municipios que se agrupan en el Plan de la Comarca de Pamplona y por último, Cantabria que tiene un PMUS mancomunado para todos los municipios.

Ha sido una tarea complicada hacer un balance del recorrido en la elaboración de Planes de Movilidad Urbana Sostenible en España. Como ya se ha comentado, no ha sido posible acceder a datos oficiales para la serie completa entre 2005 y 2014. Las fechas disponibles y que se han utilizado para este balance corresponden a la finalización de los planes. Únicamente se han incluido las fechas de aprobación en el pleno municipal de los PMUS. En aquellos casos cuya información procedía de los listados del Ministerio de Administraciones Públicas, se trataba de los planes elaborados para cumplir el condicionante necesario para recibir la subvención del transporte público. Esta fecha coincide con 2014.

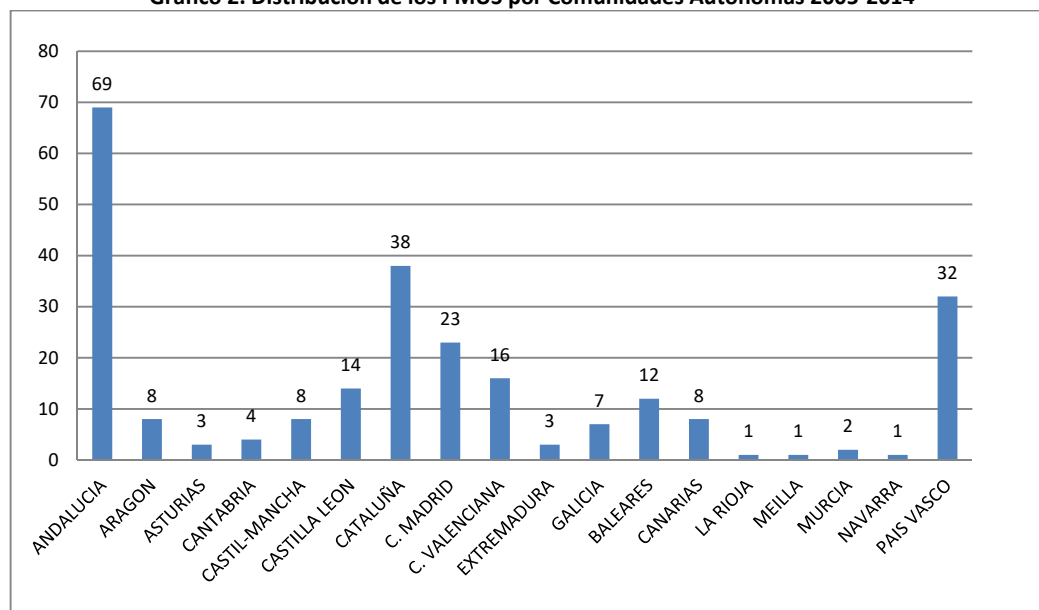
²⁵ No se han incluido los 17 Planes de Movilidad que se desarrollaron en la provincia de Barcelona en el marco de implantación de las Agendas Locales 21, ni tampoco los 38 municipios que actualmente se encuentran en fase de elaboración de sus Planes de Movilidad Urbana; 14 de ellos ya contaban con un Plan pero se encuentran en fase de revisión y nueva elaboración.

Gráfico 1. Evolución en la elaboración de PMUS en España 2005-2014

El gráfico 1 refleja la evolución de un proceso que se inició con la elaboración de tan solo cuatro PMUS, tres de ellos en la Comunidad de Madrid: dos proyectos piloto (Aranjuez y Getafe), y otro plan que había comenzado su fase de diagnóstico enmarcado en proyecto europeo Snowball: San Fernando de Henares. La siguiente etapa es consecuencia de la firma de los primeros acuerdos de colaboración entre el IDAE y las comunidades autónomas en 2006. En tan solo tres años (2006-2008) comenzaron a elaborarse un centenar de PMUS, un tiempo que coincide con el esfuerzo del IDAE por informar, formar y divulgar estas nuevas prácticas mediante la organización de congresos, y jornadas formativas, la elaboración de material divulgativo y otras iniciativas.

Con la crisis económica comenzó un periodo, de 2009 a 2013, caracterizado por el descenso en la elaboración de planes, en el que el IDAE redujo los presupuestos destinados a las ayudas hasta que finalmente abandonó esta línea de trabajo en 2011. La puesta en vigor de los contenidos de la Ley de Sostenibilidad en relación a la elaboración de PMUS fue retrasándose, hasta 2014, año en que se observa un ascenso nunca antes registrado con 55 planes. La causa de este crecimiento puntual se debe a la entrada en vigor de la Resolución de febrero de 2014 que condiciona la recepción de subvenciones para el transporte público urbano a que los municipios beneficiarios dispusieran de un PMUS.

La evolución de este proceso ha sido diferente en las distintas comunidades autónomas. Andalucía es la que mayor número de planes ha llevado a cabo: 69, un 27,6% de todos los PMUS; la siguen Cataluña, con un 15,2%; País Vasco con un 12,8% y la Comunidad de Madrid con un 9,2%. Estas cuatro autonomías agrupan 162 planes de movilidad que representan más de la mitad de los planes en toda España (64,8%) en toda España. La Comunidad Valenciana con 16, Castilla y León con 14 y Baleares con 12 concentran otro 16,8% de PMUS. En algunos casos sólo se ha realizado un plan como sucede en Navarra, Melilla o la Rioja. Esta situación se refleja en el siguiente gráfico.

Gráfico 2. Distribución de los PMUS por Comunidades Autónomas 2005-2014

Fte. IDAE

La evolución señalada en los datos para el conjunto del país se repite en algunas Comunidades Autónomas como Cataluña o Andalucía (tabla 2). El gran incremento que tuvo lugar en 2014 es muy intenso en Andalucía, Castilla y León, Cataluña y la Comunidad Valenciana. En algunos casos el desarrollo de los Planes coincidió con su aprobación en el ejercicio de 2014, pero en otros, se aceleró un proceso ya iniciado para terminar el procedimiento antes del mes de julio de 2014 como fue el caso del municipio de Madrid, entre otros.

Tabla 2. Evolución en la elaboración de PMUS por Comunidades Autónomas (2005-2014)

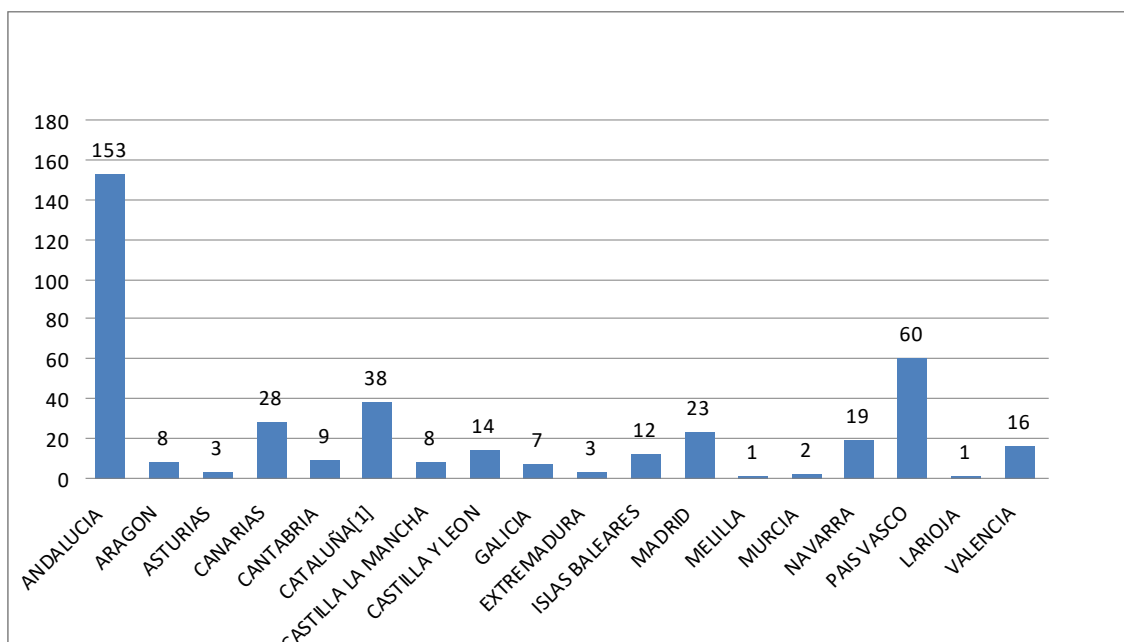
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total	%
Andalucía		15	10	9	10	4	4	3	1	13	69	27,6
Aragón		1					2			5	8	3,20
Asturias										3	3	1,20
Cantabria			1			1				2	4	1,60
Castilla La Mancha				1				1		6	8	3,20
Castilla y León			2	2	1	1	1		1	6	14	5,60
Cataluña	1	2	4	4	1	3	2	8	4	9	38	15,20
Comunidad Madrid	3			4	3	8	1	3		1	23	9,20
Comunidad Valenciana			10							6	16	6,40
Extremadura								1	1	1	3	1,20
Galicia		1			1			2	1	2	7	2,80
Baleares		4	3	3	2						12	4,80
Canarias		1	3		1	1	1	1			8	3,20
La Rioja										1	1	0,40
Melilla								1			1	0,40
Murcia						2					2	0,80
Navarra				1							1	0,40
País Vasco		6	2	11	3	2	2	3	2	1	32	12,8
TOTAL	4	30	35	35	22	23	13	23	10	55	250	100%

Fte. Elaboración propia a partir de los datos del IDAE

Si se tiene en cuenta el número de municipios cubiertos por los PMUS, se observa que la comunidad andaluza es la que tiene un mayor número, con 153 municipios. Hay que señalar que esta situación se debe al importante impulso de la Agencia Andaluza de la Energía durante la época de la firma anual de los convenios con el IDAE, y por otro, a la presencia de ocho planes mancomunados (Pedroches, Bajo Guadalquivir, Monachil, Bajo Andarax, Levante almeriense y Almanzora) o del Área Metropolitana de Jaén, que agrupan en total a 93

municipios. Como ya se ha comentado, este tipo de planes no permite diseñar actuaciones detalladas por lo que se trata de planes con un carácter más estratégico.

Gráfico 3. Distribución de municipios con PMUS por Comunidades Autónomas 2005-2014



Fte. IDAE

5.2. Cobertura de los Planes de Movilidad Urbana Sostenible

Un Plan de Movilidad solo puede suponer ventajas, tanto para la población que allí reside, como para el territorio en su conjunto. La aplicación de medidas de calmado de tráfico, la reducción del estacionamiento, la ampliación del espacio peatonal y ciclista o el impulso al transporte público son algunas de las medidas que trae consigo su implantación. Por ello es necesario conocer el volumen de población favorecida por este instrumento de planificación, y el territorio que se ve afectado por su intervención.

Quienes se benefician de las medidas implantadas por los PMUS en España, es decir los habitantes cuyos municipios cuentan con un plan, llega hasta los 27.307.787 habitantes, un 58% de la población española. Para su cálculo se ha utilizado las cifras oficiales de población de los municipios españoles la revisión del padrón municipal en 2014 (INE, 2014).

Más de la mitad de la población que reside en municipios que cuentan con PMUS (55,5%) se concentra en tres Comunidades Autónomas: Madrid con un 19,4% de la población española (5.307.464 habitantes), Cataluña con un 19,21% (5.245.223 habitantes) y Andalucía, que aporta un 16,9% (4.610.945 habitantes). Otro 16,1% de la población con PMUS se encuentra en Galicia y en la Comunidad Valenciana. Son las zonas donde se concentran las ciudades más pobladas y sus áreas metropolitanas y, al mismo tiempo, las que tienen mayores problemas de movilidad; estos Planes podrían resolver parte de las complicaciones derivadas de los desplazamientos.

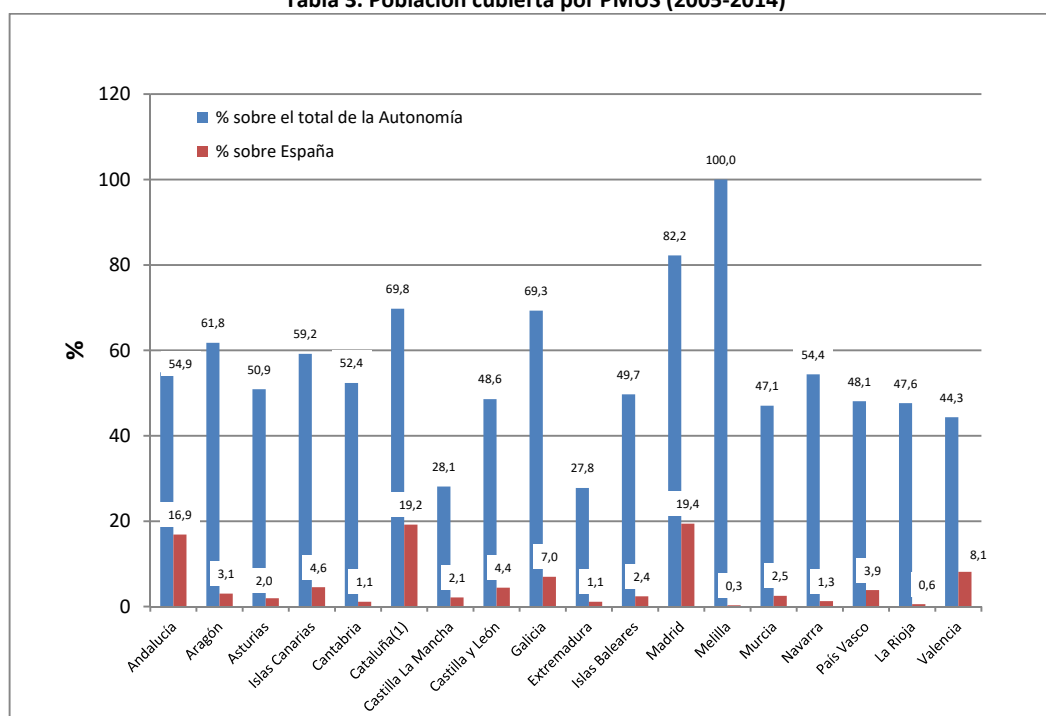
En relación a la escala urbana, el 82,8% de los PMUS se desarrollan en municipios de más de 20.000 habitantes, y de estos un 22,4% cuanta con más de 100.000 habitantes. Se incluyen por tanto, todas las capitales de provincia, y aquellas ciudades de menor tamaño cuyo desarrollo urbano requiere de una planificación de la movilidad. Entre las recomendaciones del IDAE a las entidades gestoras de las Comunidades autónomas para realizar la distribución de los fondos

de la E4 se encontraba priorizar aquellas ciudades de mayor población. Se fijaba de acuerdo al número de población de cada ciudad de la siguiente forma:

Número de personas afectadas por el PMUS	Ayuda económica máxima (en €)
Menor de 1.000	5.000 €
1.001 a 5.000	15.000 €
De 5.001 a 10.000	25.000 €
De 10.001 a 30.000	40.000 €
De 30.001 a 50.000	60.000 €
De 50.001 a 100.000	90.000 €
De 100.001 a 300.000	120.000 €
Mayor de 300.000	180.000 €

Fte. IDAE

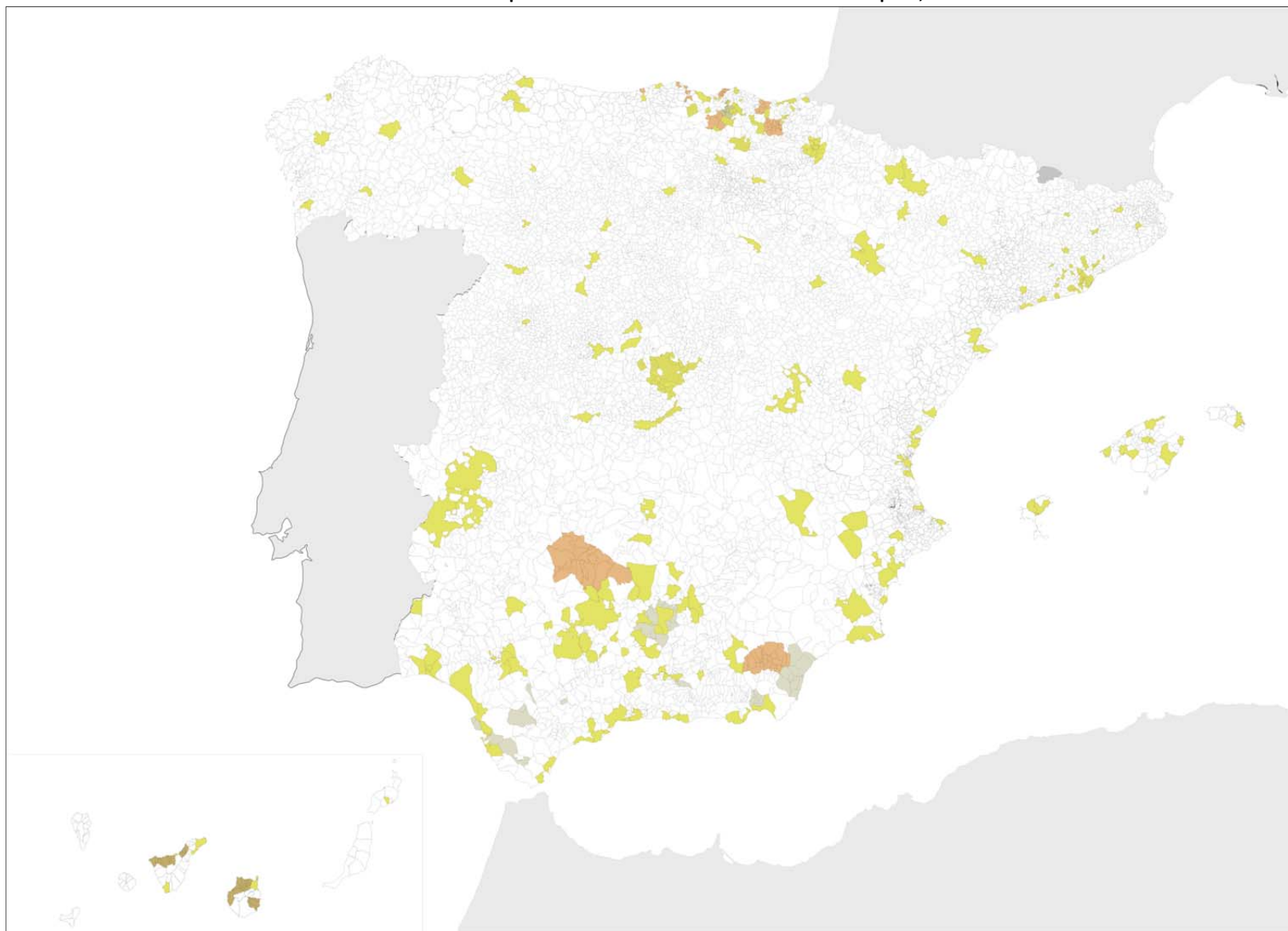
Tabla 3. Población cubierta por PMUS (2005-2014)



Se incluyen los PMUS anteriores al 2005. Hay que tener en cuenta que en Cataluña la Ley de Movilidad del 2003 había obligatoria la realización de Planes de Movilidad.

El resto de las autonomías aportan el 28,5% de la población; las que contribuyen con menos población son Melilla y La Rioja, que están por debajo del 1%. Pero Cantabria, Extremadura y Navarra tampoco suman muchos habitantes. En estos casos, al tratarse de zonas con un menor grado de urbanización, la movilidad se ve afectada por conflictos puntuales en las ciudades que es donde se implantan los PMUS. Otro indicador de interés reside en contabilizar la superficie cubierta por los planes de movilidad, es decir, la superficie de los municipios que cuentan con un PMUS y cuyas medidas podrían contribuir en la transformación de ese territorio, al rediseño de sus infraestructuras, al trazado de la red de transporte o a la configuración de las redes peatonales y ciclistas. De tal forma que las intervenciones supusieran siempre una mejora de la situación de partida, con reducción de los impactos, mayor integración de los sistemas de transporte o disminución de la contaminación atmosférica y del ruido. El siguiente mapa 1 describe los municipios que cuentan con un PMUS.

Mapa 1. Distribución territorial de los PMUS en España, 2004-2014



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del IDAE, y de las listas de subvenciones al transporte público del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

En este mapa puede observarse que los planes se han elaborado fundamentalmente en grandes ciudades, pero también en ciudades medias y pequeñas. Casi todas las capitales de provincia cuentan con PMUS. Los primeros planes que salieron a concurso fueron los de las grandes ciudades de la Comunidad de Madrid, Cataluña, País Vasco y Andalucía. A estos siguieron los de ciudades de tamaño medio como A Coruña, Valladolid o Valencia. Entre las ciudades de esas dimensiones, que no contaban con PMUS en el momento de la investigación, estaba la ciudad de Bilbao, que lo sacó a concurso en 2014. En el caso de los Planes Mancomunados de Andalucía, el impacto positivo es muy pequeño, ya que tal y como se ha comentado anteriormente, en estos planes no se detallan actuaciones concretas y tampoco existe un fuerte compromiso político.

El cálculo de la superficie cubierta por PMUS representa una parte muy pequeña del territorio: tan sólo un 9,8%. Este indicador es menos ilustrativo que el referido a la población que refleja la elevada concentración de los habitantes beneficiados por estos planes en un espacio pequeño. Como ya se ha dicho anteriormente, la población se localiza en algunas grandes ciudades que ocupan poco territorio, con altas densidades de población. Las comunidades más densas como Melilla ocupan el 100% de su superficie, el País Vasco casi la mitad (48,6%), Canarias y Baleares se encuentran en torno al 25% de su superficie. En este grado de superficie cubierta se encuentra Andalucía, aunque no se trata de espacios muy densamente poblados sino de una comunidad con un elevado número de Planes de Movilidad.

En total, los PMUS afectan a 49.840,6 Km² de la superficie de España, lo que representa casi el 10% del territorio. Andalucía, con 20.663,6 Km², es la más extensa; le siguen, con diferencia, Extremadura con 4.056 Km², Castilla La Mancha con 3.518 Km², el País Vasco con 3.516 Km² y Cataluña con 2.689 Km².

Tabla 4. Superficie cubierta por PMUS (2005-2014)

	Nº PMUS	Municipios cubiertos	Superficie cubierta por PMUS Km ²	superficie Comunidad Autónoma	% sobre el total de la Autonomía	% Superficie cubierta sobre superficie de España
Andalucía	69	153	20.663,67	87.597,00	23,59	4,09
Aragón	8	8	2.848,00	47.719,00	5,97	0,56
Asturias	3	3	514,38	10.603,57	4,85	0,10
Islas Canarias	8	28	1.665,00	7.493,00	22,22	0,33
Cantabria	4	9	96,77	5.321,00	1,82	0,02
Cataluña(1)	38	38	2.689,00	32.108,00	8,37	0,53
Castilla La Mancha	8	8	3.518,00	79.463,00	4,43	0,70
Castilla y León	14	14	2.082,60	94.226,00	2,21	0,41
Galicia	7	7	673,00	29.574,38	2,28	0,13
Extremadura	3	3	4.056,00	41.635,00	9,74	0,80
Islas Baleares	12	12	1.302,00	4.992,00	26,08	0,26
Madrid	23	23	1.860,45	8.030,00	23,17	0,37
Melilla	1	1	12,30	12,30	100,00	0,002
Murcia	2	2	2.049,72	11.313,00	18,12	0,41
Navarra	1	19	398,10	10.391,00	3,83	0,08
rPaís Vasco	32	60	3.516,08	7.234,00	48,60	0,70
La Rioja	1	1	79,57	5.045,00	1,58	0,02
Valencia	16	16	1.815,98	23.255,00	7,81	0,36
TOTAL	250	405	49.840,62	504.645,00		9,88

(1) No se incluyen los PMUS anteriores a 2005. Hay que tener en cuenta que en Cataluña la Ley de Movilidad hacía obligatorios los Planes de Movilidad desde 2003

5.3. La gestión de los Planes de Movilidad Urbana Sostenible

La Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética (2004-2012) para la puesta en marcha de los diferentes Planes de Acción relacionados con el transporte fue gestionada por las comunidades autónomas mediante la firma de convenios de colaboración anuales con el IDAE. Han sido, por tanto, las administraciones autonómicas las que han impulsado los Planes de Movilidad Urbana Sostenible a través de diversas entidades. En unos casos, existen órganos específicos, como el Ente Vasco de la Energía, la Agencia Andaluza de la Energía, el Instituto Catalán de la Energía o el Ente Regional de la Energía (ERE) de Castilla y León. Sin embargo, en otras comunidades autónomas, son las propias

consejerías, responsables de los asuntos relacionados con la energía, el transporte, el urbanismo o el medio ambiente, las que asumen las competencias en la gestión de este tipo de planes (Véase tabla 5).

Tabla 5. Entidades responsables de la gestión de los PMUS en las Comunidades Autónomas

Comunidad Autónoma	Organismo gestor de los PMUS
Andalucía	Agencia Andaluza Energía (AAE). Consejería de Empleo, Empresa y Comercio
Aragón	Dirección General de Energía y Minas
Asturias	FAEN (Federación Asturiana de la Energía). Principado de Asturias
Baleares	Govern Balears (CAIB). DG de Energía y Cambio climático. Consejería de Territorio, Energía y Movilidad
Canarias	Gobierno de Canarias (Agencia Insular de la Energía de Tenerife e Instituto Tecnológico de Canarias)
Cantabria	GENERCAN (Sociedad de Gestión Energética)
Castilla y León	EREN (Ente Regional de la Energía)
Castilla La Mancha	AGECAM (Agencia Energía de Castilla La Mancha)
Cataluña	ICAEN (Instituto Catalán de la Energía)
Comunidad Valenciana	AVEN (Agencia Valencia de la Energía) /Agencia Valenciana de la Movilidad
Extremadura	AGENEX (Agencia Extremeña de la Energía)
Galicia	INEGA (Instituto Enerxetico de la Energía)
Madrid	Consorcio Regional de Transporte. Dirección General de Transporte
Murcia	ARGEM (Agencia de gestión de la Energía de la Región de Murcia) ²⁶
Navarra	Centro de Recursos Ambientales de Navarra CRANA
País Vasco	Ente Vasco de la Energía, EVE
La Rioja	Dirección General de Industria y Energía
Ceuta	Dirección General de Industria y Energía
Melilla	Consejería de Medio Ambiente.

Fte. Elaboración propia a partir de los informes de Evaluación del IDAE.

El IDAE, entidad dedicada al ahorro y eficiencia de la energía, asignó a entidades similares a nivel autonómico (Entes, Agencias o Direcciones Generales de la Energía) con las que ya mantenía relación, la gestión de las ayudas. Aunque colaboró a agilizar el procedimiento, sin embargo se ha detectado cierta descoordinación y en algunos casos desinterés. Hay que tener en cuenta que los ayuntamientos gestionan la movilidad urbana desde concejalías dedicadas al transporte colectivo, el tráfico, el estacionamiento o la movilidad, y que estos órganos habitualmente no tienen experiencia en temas de ahorro energético. Esto no quiere decir que no puedan hacerse cargo de esos asuntos, sino que sus técnicos no estaban formados en movilidad y tardaron en comprender estos problemas.

Las diputaciones también han asumido parte de la gestión de los Planes de Movilidad mediante convenios de colaboración con las comunidades autónomas, aunque no todas son igualmente activas. Las del País Vasco, Cataluña o Andalucía han impulsado PMUS, especialmente dirigidos a la planificación en las mancomunidades de municipios. La Diputación de Barcelona ha dado apoyo a los ayuntamientos financiando los Planes de Movilidad desde sus propios presupuestos; estas iniciativas llevan realizándose desde los años noventa ligadas al desarrollo de programas sectoriales de las Agendas Locales 21. Una situación similar sucede con las diputaciones andaluzas que han desarrollado diversos programas como Ciudad 21 o las Oficinas de Mitigación del Cambio Climático para implementar los planes de acción.

Las más activas en el desarrollo de Planes de Movilidad son las diputaciones del País Vasco. Como se ha mencionado anteriormente, las Diputaciones Forales junto al Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, han prestado asistencia formativa y metodológica a través de la Sociedad Pública de Gestión Ambiental del Gobierno Vasco (IHOBE) con la organización de talleres de trabajo dirigidos a los técnicos de la Administración Local. En 2004 destacó la realización de una Guía Metodológica por parte del IHOBE para orientar a los municipios vascos a elaborar Planes de Movilidad (IHOBE, 2004). Esto permitió aplicar medidas de planificación integral de la movilidad con anterioridad a las ayudas estatales del IDAE.

En algunas ocasiones la dispersión competencial ha llevado a innecesarios solapamientos, ha duplicado el trabajo y ha hecho menos eficaz la financiación disponible. Hay que tener en cuenta que ni en la

²⁶ Desaparecida en 2013 como consecuencia de los recortes presupuestarios del gobierno regional y de la falta de subvenciones procedentes del IDAE.

administración central, ni en las autonómicas se dispone de una base de datos que permita saber los planes realizados, por lo que es fácil que las diputaciones repitan los estudios, y que los ayuntamientos se limiten a recoger las subvenciones de las diferentes administraciones.

5.4. Marco Normativo de los PMUS

El Tratado de la Unión Europea (Unión Europea, 2012) en su artículo 6 asume los derechos y libertades recogidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Comunidad Económica Europea, 2000). El artículo 37 de la citada Carta indica que “las políticas de la Unión integrarán y garantizarán con arreglo al principio de desarrollo sostenible un alto nivel de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad”. Este derecho a un medio ambiente limpio y la necesidad de su protección está igualmente recogido en la Constitución Española (1978) en su artículo 45:

“Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. Añade la obligación de los poderes públicos a velar por la utilización racional de los recursos naturales “con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”.

Pero al mismo tiempo también reconoce el derecho a la libre circulación. Hay que tener en cuenta que en el momento de redacción del texto constitucional, era dominante la cultura del automóvil. Ahora la prioridad es el ciudadano, el “texto constitucional no está adaptado al presente paradigma de la movilidad urbana”, y dificulta la inserción de los nuevos elementos al paisaje urbano y formas de desplazarse en el ámbito urbano (Guillén López, 2014).

Un aspecto motivo de debate es la necesidad de una Ley de Movilidad Sostenible que incluya al PMUS como instrumento básico en la planificación de la ciudad y señale el procedimiento para su elaboración y puesta en funcionamiento.

Durante la VIII Legislatura, siendo Cristina Narbona ministra de Medio Ambiente, Ecologistas en Acción, Greenpeace, WWF/Adena, Comisiones Obreras, Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds y Los Verdes, presentaron una propuesta de Ley de Movilidad Sostenible en el Congreso de los Diputados el 17 julio del 2007. Sus impulsores volvieron a presentar la proposición en 2008, en la siguiente legislatura, pero en ambas ocasiones no fue posible avanzar en su tramitación.

La proposición de ley recogía gran parte de la estructura y contenidos de la Llei de Mobilitat de Catalunya de 2003. Se trataba de una estructura en cascada de los distintos instrumentos de la planificación del transporte. Por un lado, contemplaba la existencia de un instrumento global que constituiría el marco estable para la planificación del transporte, en aquel momento el Plan Estratégico de Infraestructuras del Transporte (PEIT); y por otro, preveía planes sectoriales que definirían las actuaciones en cada modo de transporte. Por otro lado, incluían las directrices específicas para la movilidad sostenible que establecerían la relación entre la movilidad terrestre y el resto de los modos.

La proposición de ley contemplaba además los planes directores autonómicos de movilidad sostenible y en un nivel de detalle municipal, los Planes de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS). La propuesta los hacía obligatorios para aquellos municipios de más de 20.000 habitantes en los que los umbrales de uno o más contaminantes atmosféricos superasen los objetivos de calidad del aire en la legislación en vigor. Uno de los aspectos que la proposición de ley dejaba claro era la garantía de que los PMUS “contaran con un consejo territorial de movilidad y de los organismos, entidades y sectores sociales vinculados a la movilidad y al medio ambiente”. En cuanto al procedimiento de aprobación, sería necesario un informe previo de la autoridad territorial competente en materia de infraestructuras y servicios de transporte. Este informe debería señalar la coherencia del plan con los criterios del plan director autonómico. Por otro lado, la proposición determinaba una revisión y evaluación de los planes cada seis años.

A pesar de los esfuerzos de las organizaciones que impulsaron la proposición de ley, esta no recibió el apoyo esperado y no se logró ni siquiera su tramitación como proyecto de ley. Esta falta de respaldo por parte de la administración pudo deberse a los problemas competenciales que generaba la propuesta legislativa con las comunidades autónomas, y que finalmente se abordaban desde la Ley de Economía Sostenible.

En el ámbito del derecho hay posiciones contrarias a la necesidad de una ley de movilidad de rango estatal. En opinión de Elisa Moreu Carbonell, profesora de la Universidad de Zaragoza, “aunque no existe una ley de movilidad sostenible, no es necesaria”. Señalaba que hay que superar el obstáculo competencial de la movilidad sostenible, y añadía que existe en este momento regulación suficiente para poder actuar; por un lado, el texto refundido de la Ley del Suelo 2/2008 que, según esta profesora, contiene principios y técnicas específicas conectadas con la movilidad; y por otro, la Ley de Economía Sostenible que regula la movilidad sostenible como elemento necesario para mejorar el cambio de la movilidad, incluyendo el marco productivo.

Hay que tener en cuenta que desde hace tiempo se ha venido planificando la movilidad urbana con políticas sectoriales. Así, la seguridad vial se gestiona desde la DGT del Ministerio del Interior (RD 6/2015), mientras que la accesibilidad de las personas con discapacidad se hace a través del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (Real Decreto Legislativo 1/2013), pero también, desde el Ministerio de Fomento a través del Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda (PITVI) 2012-2024 se incluyen los Planes de Movilidad Sostenible (PMS).

El catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de A Coruña, Sanz-Larruga deja abierta la posibilidad de regulación estatal, y es partidario de la aplicación de criterios de sostenibilidad en cada uno de los grupos normativos sectoriales: urbanismo, energía, transporte, etc., más que de elaborar normativas específicas. En este sentido, propone una visión transversal de la movilidad sostenible. Para Sanz-Larruga parece que nos encontramos en una etapa de hiperplanificación que aún no ha dado el salto a la acción: se hace poco, o lo que se hace es insuficiente; y eso que, a partir de 2014, contar con un PMUS era obligado para recibir las ayudas de transporte público (Sanz-Larruga, 2011).

Como ya se ha apuntado, la legislación estatal básica cuenta con la Ley 2/2011 de 4 de marzo de Economía Sostenible que regula la planificación de la movilidad (artículos 99 a 106) y recoge el espíritu de las directivas comunitarias y de las leyes de movilidad autonómicas aprobadas. Así en el artículo 99 señala que “el derecho de los ciudadanos al acceso de bienes y servicios en condiciones adecuadas, accesibles y seguras, con el mínimo impacto ambiental y social, de las personas y de las mercancías”. El artículo 101, dedicado íntegramente a los PMUS, señalaba que dichos planes pueden tener un ámbito autonómico, municipal o supramunicipal, e indicaba la estructura básica de dichas iniciativas, así como sus contenidos fundamentales. Garantizaba la existencia de procesos de participación pública, según lo previsto en la Ley 27/2006, de 18 de julio. En el artículo 102 la ley obliga a que la entidad beneficiaria disponga del correspondiente PMUS y a su coherencia con la estrategia española de movilidad sostenible. Este aspecto que, en principio garantiza la introducción en la planificación municipal de la sostenibilidad, tiene lagunas importantes debido a que no existen procesos de evaluación y comprobación de los planes entregados en el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

El ámbito autonómico y local es donde se enmarcan las competencias de movilidad. Sin embargo, el desarrollo legislativo ha sido bastante reducido y únicamente se ha concluido satisfactoriamente en Cataluña, en la Comunidad Valenciana y en las Islas Baleares. En otras autonomías se encuentran aún en fase de anteproyecto, o de proyecto de ley, como sucede en País Vasco, Andalucía, Navarra, Asturias²⁷ y

²⁷ Asturias aprobó el proyecto de ley el 1 de febrero del 2017 tras superar los tramites de audiencia e información pública (recibió 18 alegaciones de organismos y asociaciones), ha pasado por la Comisión asturiana de Administración Local, por el Consejo Económico y Social y el Consejo Consultivo. La importancia de este proyecto en relación a los PMUS radica en que se incluye la obligación de que los municipios de más de 20.000 habitantes cuenten con un Plan de Movilidad. El documento reconoce la necesidad de un Plan de Movilidad del Área Metropolitana de Asturias (AMA) que se encuentra en elaboración como marco para la planificación.

Murcia. El resto de las comunidades autónomas ni siquiera han avanzado ningún borrador en esta materia.

La Ley reguladora de Bases de la Administración Local de 1985, en su artículo 25, les otorgaba competencias en materias relacionadas directamente con la movilidad como el tráfico, el estacionamiento de vehículos, el transporte colectivo urbano, pero también en otras como la policía local, el urbanismo, o el medio ambiente urbano. Hay también un apartado sobre competencias fundamentales a la hora de modificar las formas de desplazamiento, la promoción de la cultura y la colaboración con las administraciones educativas, así como la participación de los ciudadanos.

Además, en los municipios de más de 50.000 habitantes los ayuntamientos deberán prestar transporte colectivo urbano (artículo 26) y están obligados a la limpieza viaria, a facilitar el acceso a los núcleos de población, a la pavimentación y al alumbrado de las vías públicas. La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local recoge los mismos derechos y obligaciones para los ayuntamientos.

Por otro lado, estas iniciativas pueden regularse mediante Ordenanzas Municipales que se ocupen de forma específica de la movilidad sostenible y de los planes de movilidad. Tradicionalmente, los ayuntamientos contaban con estas normativas de tráfico, para regular la circulación y estacionamiento de vehículos, y la de los usuarios en la vía pública. En la actualidad, en algunas ocasiones, estas normas se han renombrado como “de movilidad”, aunque no siempre incluyen el concepto de sostenible. Si bien estas normativas han estado gestionadas por la Policía Municipal, sin embargo, en los últimos años los ayuntamientos han creado departamentos de Movilidad que integran todas o buena parte de las competencias de seguridad vial, y donde se trabaja por lograr la movilidad sostenible.

Un aspecto clave de la regulación de la planificación de la movilidad sostenible es la participación. Las normativas de todos los ámbitos administrativos deberán contemplar estos procesos como una nueva forma de gobernanza urbana de abajo arriba. Es la única forma de que la toma de decisiones tenga en cuenta los problemas reales de la movilidad que padecen los ciudadanos, al tiempo que se encuentren las soluciones más idóneas. Los procesos de participación están respaldados por la Ley 27/2006 de 18 de julio de acceso a la información en materia de medio ambiente y la Ley 19/2013 de 9 diciembre de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno. Apoyándose en esta legislación los municipios planifican la movilidad mediante herramientas que faciliten la elaboración de diagnósticos y propuestas a través de foros o mesas de movilidad, pactos de movilidad y observatorios de la movilidad

A continuación se hace un repaso del panorama de la normativa autonómica en relación con la planificación de la movilidad:

Cataluña

La Ley 9/2003 de 13 de junio de Movilidad de Cataluña ha sido un referente normativo en materia de movilidad. Fue una ley pionera en Europa por ser la primera en regular los planes de movilidad en una norma tan específica. Hasta entonces tan sólo se incluían estos asuntos en la legislación general sobre calidad del aire, urbanismo o transporte. Esta ley es un instrumento para cambiar el modelo de movilidad que incluye todos los modos de transporte y todos los motivos de desplazamiento. Conecta de forma clara la movilidad con el urbanismo y para ello establece un esquema de planificación integral que contempla todos aquellos aspectos vinculados con esta problemática. Otorga un papel destacado a las entidades gestoras del transporte como la Autoritat Metropolitana del Transport (ATM), y determina las necesidades de evaluación en la aplicación de los Planes de Movilidad.

La Ley estructura una planificación de la movilidad en cascada, de tal forma que define un Plan Director de Movilidad (PDM) al que corresponde la jerarquía máxima, y cuya finalidad primordial es desarrollar las Directrices Nacionales de Movilidad (DNM) en las que han de inscribirse todas las actuaciones en materia de movilidad en Cataluña.

El Plan de Movilidad Urbana (PMU) es el instrumento básico para configurar las estrategias de movilidad sostenible en los municipios catalanes. La ley hace obligatorios estos planes para los municipios de más 50.000 habitantes. Es decir, tal y como se recoge en el artículo 9 del capítulo II, tienen que realizar PMU todos los municipios que tengan obligación de prestar servicios urbanos de transporte público. Además estos instrumentos de planificación deben revisarse cada seis años.

Por otra parte, las áreas metropolitanas también pueden desarrollar su propio plan como es el caso de la Región Metropolitana (PDRM) de Barcelona que lo hizo en 2008. Esta iniciativa obliga a elaborar un PMU a los municipios de más de 20.000 habitantes que se incluyan dentro de su ámbito territorial; igualmente se deberán elaborar Planes de Desplazamiento a edificios públicos o a empresas. Esta primera Ley de Movilidad tuvo, un desarrollo normativo posterior, el Decreto 344/2006 que regulaba los estudios de movilidad y afectaba a todos los municipios que desarrollasen un Plan de Ordenación Urbana Municipal (POUM).

Desde entonces han sido numerosos los planes desarrollados en Cataluña. La ley de Movilidad lleva vigente más de una década y son muchos los ayuntamientos que cuentan con plan de movilidad e incluso algunos de ellos han sido ya revisados. Es el caso de Barcelona, que realizó su primer Plan de Movilidad Urbana en 2006 y comenzó en 2012 su proceso de evaluación. En la actualidad ha finalizado esa revisión y cuenta con un nuevo PMU (2013-2018) que supone una clara apuesta hacia la sostenibilidad (BCNecología, 2013).

El nuevo PMU de Barcelona apuesta no sólo por el cumplimiento de las recomendaciones europeas en materia de calidad del aire, sino que pone como objetivo cumplir las de la OMS que son mucho más restrictivas. Igualmente, señala como metas: la reducción del ruido ambiental, la disminución de la accidentalidad y el incremento del espacio destinado a los peatones. Entre los aspectos que pueden destacarse se encuentra su apuesta por restringir el uso de automóvil, el impulso a los transportes alternativos como la bicicleta y el transporte colectivo, así como los desplazamientos peatonales. Para favorecer estos modos de transporte apuesta por las supermanzanas como unidad espacial donde puedan darse condiciones adecuadas de calidad ambiental y habitabilidad.

Comunidad Valenciana

El 5 abril de 2011 se publicó en el Boletín Oficial de esa autonomía la Ley 6/2011 de 1 abril de Movilidad de la Comunidad Valenciana, una ley que plantea la integración de todos los modos de transporte para favorecer el transporte colectivo y el no motorizado (peatonal y ciclista). Al igual que la norma catalana, incluye también instrumentos de planificación para la movilidad: los Planes de Municipales de Movilidad (PMU) que tienen carácter obligatorio para los municipios de más 20.000 habitantes o con una capacidad residencial equivalente. La norma señalaba que estos municipios deberán contar con un plan en un plazo de cuatro años desde la aprobación de la ley, de tal forma que en 2015 fuera obligada su implementación. Además, si el municipio inicia un proceso de Revisión del Plan General de Urbanismo, sería necesario elaborar un Plan de Movilidad, del mismo modo que si se introducen modificaciones de planeamiento relevantes en relación con la demanda de desplazamiento. Igualmente, se extenderá esa obligación a los municipios que, siendo menores de 20.000 habitantes, se vean afectados por el planeamiento y proyecten escenarios demográficos que alcancen esa cifra, o dupliquen la capacidad residencial inicial.

La aprobación del plan es una tarea de la Conselleria correspondiente, previo informe del ayuntamiento, y tendrá lugar en el plazo máximo de dos meses. Si concurre alguna circunstancia relacionada con el servicio de transporte público, será también necesaria la aprobación por parte de la Agencia Valenciana de Movilidad (desde 2017 Autoridad de Transporte Metropolitano). Esta ley no obliga a la evaluación ni al seguimiento, ni tampoco señala los plazos en que debe revisarse el Plan de Movilidad.

Islas Baleares

La tercera norma aprobada fue la Ley 4/2014, de 20 de junio, de Transportes Terrestres y Movilidad Sostenible de las Illes Balears que regula la ordenación de la movilidad mediante instrumentos de planificación para implantar formas de desplazamiento más sostenibles. Esta ley fija los objetivos y el contenido del Plan Director Sectorial de Movilidad de las Illes Balears, de los Planes Insulares de servicios de transporte regular de viajeros por carretera y de los Planes de Movilidad Urbana Sostenible.

El Capítulo II se ocupa de los instrumentos de planificación de la movilidad, cuyas determinaciones prevalecerán sobre las de los de ordenación del territorio, ordenación urbanística, infraestructuras y transporte. En concreto, estos instrumentos comprenden el Plan Director Sectorial de Movilidad de las Illes Balears, los Planes Insulares de Servicios de Transporte Regular de Viajeros por Carretera y los Planes de Movilidad Urbana Sostenible.

La sección 2ª del capítulo II, que trata de los Planes de Movilidad, determina su concepto, naturaleza, contenido, tramitación y revisión. Se definen como instrumentos que tienen la finalidad de ordenar y planificar la movilidad en los entornos urbanos, y cuyo ámbito de aplicación es el municipio, aunque admite la posibilidad de que varios municipios compartan un esquema de movilidad interdependiente. Deberán ajustarse a las determinaciones que establezca el Plan Director Sectorial de Movilidad de Baleares y los Planes Insulares de Servicios de Transporte Regular de Viajeros por Carretera.

En cuanto al esquema metodológico, se ajusta en lo fundamental a la Guía del IDAE. Los ayuntamientos son los que aprueban los planes, con un informe previo que deberán solicitar a la Consejería competente en materia de movilidad, y que es vinculante; igualmente han de pedir un informe, también vinculante, al Consejo Insular correspondiente. Todos los planes serán sometidos a información pública.

La Ley no señala un umbral de población para los municipios que deben contar con PMUS, como ocurre en otras comunidades autónomas. Se dice que serán todos aquellos que de acuerdo a la normativa de régimen local, estén obligados a prestar servicio de transporte colectivo urbano de viajeros, es decir aquellos que cuenten con más de 50.000 habitantes. También señala que deberían realizar Planes de Movilidad todos los municipios que determine el Plan Director Sectorial de Movilidad de las Islas Baleares. En relación a la evaluación y seguimiento se especifica que serán revisados cada ocho años.

Comunidad Foral de Navarra

Como ya se ha señalado, la Comunidad Foral de Navarra redactó un proyecto legislativo denominado Ley Foral Integral de la Movilidad Sostenible y Ordenación del Transporte, aprobado el 17 de enero de 2011. Esta propuesta creaba instrumentos y órganos para garantizar los objetivos: el Plan Director Foral de la Movilidad Sostenible regulaba los Planes Municipales de Movilidad Sostenible haciéndolos obligatorios para todos los municipios mayores de 10.000 habitantes. Asimismo, la propuesta contemplaba también la posibilidad de elaborar Planes Supramunicipales. El proyecto de ley incluía la exigencia de realizar planes específicos para nuevas implantaciones de usos, servicios o unidades residenciales, así como la promoción de realizar planes de transporte en empresas. Finalmente, creaba un órgano único consultivo: el Consejo de Movilidad y Transportes de Navarra.

Sin embargo, han pasado varios años y aún no ha sido aprobada la Ley. Se ha realizado una pregunta en el Parlamento navarro sobre este asunto y parece que no hay prisa para su aprobación (Diario de Sesiones del Parlamento de Navarra, 20 de octubre de 2015). El gobierno actual justifica su posición señalando que algunos de los aspectos que proponía el Proyecto de Ley han sido asumidos por la Ley Foral de Ordenación del Territorio, incluida la obligatoriedad de realizar estudios de movilidad en todos los nuevos desarrollos urbanísticos.

País Vasco

En 2011 el Gobierno Vasco inició un proceso legislativo para iniciar la gradual implantación de un modelo de movilidad más sostenible. A tal fin redactó el Borrador del Proyecto de Ley de Movilidad

Sostenible. Al igual que en Navarra, esta iniciativa aún no ha sido aprobada definitivamente. Según este proyecto de Ley, el Plan de Movilidad General del País Vasco fijaría las directrices de movilidad general del resto de los instrumentos de planificación de menor escala. La propuesta incluía la planificación sectorial de los distintos modos de transporte, ya fuera viario, ferroviario o portuario.

Por debajo quedarían los Planes de Movilidad de los Territorios Históricos. Los PMU serían obligatorios para los municipios mayores de 20.000 habitantes y se contemplaba la posibilidad de que, si así lo deseasen, los municipios pudieran elaborar planes de forma consorciada o mancomunada. Se trataba de un Plan a 10 años, revisable con carácter bianual. Finalmente se incluyeron planes de movilidad a centros de actividad. En todas las figuras de planificación se contemplaba la necesidad de incorporar instrumentos de evaluación y de hacer un seguimiento de las medidas previstas en los planes.

El bloqueo del proceso legislativo que impidió la aprobación de esta propuesta, tuvo su causa en los problemas planteados en 2012 por las Diputaciones Forales de Bizkaia y de Álava, que interpusieron un recurso por invasión de competencias, y al hecho de que posteriormente el Pleno de la Comisión Arbitral declarase la pérdida sobrevenida de las cuestiones planteadas por las Diputaciones²⁸. Aun así, el Gobierno Vasco desde entonces no ha avanzado en la aprobación definitiva del Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible.

Andalucía²⁹

El 16 septiembre del 2014 el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía aprobó el Anteproyecto de Ley Andaluza de Movilidad Sostenible que tenía entre sus objetivos incrementar la cuota de transporte público y la movilidad no motorizada (en bicicleta y a pie). Presentaba una planificación de la movilidad de forma escalonada, desde el ámbito autonómico al urbano, creando cuatro tipos diferentes de planes de movilidad sostenible: el Plan Andaluz de Movilidad Sostenible, los Planes Territoriales de Movilidad Sostenible de las Aglomeraciones Urbanas de Almería, Bahía de Cádiz, Campo de Gibraltar, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga y Sevilla, los Planes de Movilidad Urbana Sostenible, y los Planes de los Centros Generadores de Movilidad. La aprobación de estos instrumentos normativos corresponderá al Consejo de Gobierno.

En relación a los PMUS, la propuesta señalaba que serían obligatorios para los municipios con 20.000 habitantes o más, y para aquellos menores de 20.000 que determinasen los Planes Territoriales. Los Planes de Movilidad serían aprobados por los ayuntamientos y requerirían del informe favorable de la Consejería de Fomento y Vivienda. En caso de afectar a competencias de otras Consejerías también sería necesario un informe preceptivo de esos departamentos. El ayuntamiento sometería a información pública el PMUS en un plazo no inferior a dos meses. Incluirían entre sus contenidos el trazado de plataformas reservadas para el transporte público y de vías ciclistas y peatonales, mapas de zonas de calmado de tráfico, caminos escolares seguros y una planificación de infraestructuras con programa de inversiones y previsión de coste de mantenimiento.

Estos planes identificarían los centros generadores de movilidad: zonas de trabajo con 200 o más empleos, centros educativos con más de 250 personas (entre alumnado y profesorado), polígonos y parques empresariales, grandes superficies comerciales y centros de ocio, así como hospitales, centros de salud y establecimientos sanitarios que cuenten con más de 250 usuarios, instalaciones deportivas y edificaciones donde se desarrollen espectáculos con gran afluencia de público. Estos centros atractores deberían contar con un Plan de Movilidad, así como con un gestor de movilidad.

El anteproyecto establecía que aquellos planes e instrumentos urbanísticos que supusieran un incremento significativo de la movilidad debían acompañarse de un estudio del impacto de la movilidad

²⁸ Decisión 4/2012, de 25 de septiembre de 2012, declarando la pérdida sobrevenida de objeto de las cuestiones de competencia planteadas por las Diputaciones Forales de Bizkaia y Alava, en relación al proyectos de movilidad sostenible (BOPV de 16 de octubre)

²⁹ JUNTA DE ANDALUCÍA. Movilidad y medio ambiente. Disponible en <http://www.juntadeandalucia.es/temas/medio-ambiente/urbano/movilidad.html>

generada. Dichos estudios tendrían por objeto evaluar el incremento potencial de desplazamientos, determinar la capacidad de absorción de la mayor demanda por las infraestructuras existentes y plantearían medidas para absorberlo. La Consejería emitiría un informe vinculante sobre dicho estudio en un plazo de tres meses. Los promotores de los nuevos desarrollos estarían obligados a sufragar los gastos por el incremento en el coste de las infraestructuras que generase la nueva movilidad.

La Junta abrió un proceso de información pública de la Ley para recoger las sugerencias que pudieran realizar los agentes económicos y sociales, las entidades ciudadanas, profesionales y políticas en un plazo de un mes. No se llegó a aprobar en 2015, debido en parte a los cambios en el gobierno autonómico con motivo de las elecciones de marzo de ese año.

Principado de Asturias

El 2 abril del 2015, el Proyecto de Ley del Principado de Asturias de Transportes y Movilidad Sostenible fue aprobado por el Consejo de Gobierno del Principado y remitido a la Junta General para su tramitación. El 1 de enero del 2017, ya en la X legislatura, se ha vuelto a aprobar este proyecto de ley con alguna modificación y con la incorporación algunas relevantes novedades.

El proyecto regulaba la movilidad de manera integral con el objetivo de que el transporte público fuera “más sostenible, eficiente y prestara mejor servicio al ciudadano”. Con ese propósito, prevé la coordinación de las distintas modalidades de transporte y recoge necesidades específicas para los diferentes territorios del Principado. Para ello, se desarrolla “el principio de coordinación integrada, especialmente previsto para la zona central de Asturias. [...] La finalidad es ofrecer mejores servicios a través de una interrelación entre los modos de transporte (el viario, ferroviario y no motorizado) y las fases del tráfico (urbanas e interurbanas)”.

El proyecto recogía dos instrumentos de planificación: uno de ámbito autonómico y otro municipal. Así, por un lado, se contemplaba la existencia de un Plan de Movilidad Sostenible del Área Metropolitana de Asturias y, por otro, se preveía la elaboración de planes locales para municipios de más de 20.000 habitantes. El artículo 12 se ocupaba de los PMUS que deberían redactar los ayuntamientos con más de 20.000 habitantes y que habrán de ser visados por el Gobierno de Asturias antes de su aprobación. Se indicaba que el procedimiento de elaboración debía “garantizar la participación de los ciudadanos y de las organizaciones políticas, sindicales, sociales y empresariales, integradas en una Mesa de la Movilidad, que debatirá las diferentes propuestas y las elevarán al Pleno del Ayuntamiento para su aprobación”. Condicionaba la realización del PMUS a recibir ayudas o subvenciones destinadas al transporte público contempladas en los presupuestos del Principado.

Entre los objetivos del Proyecto de Ley se incluía que la planificación urbanística tendría en cuenta la movilidad generada por los distintos centros y áreas de actividad, tanto en los nuevos desarrollos como en los ámbitos ya consolidados. Se incluía la necesidad de reducir el consumo energético de fuentes no renovables y la mejora de la accesibilidad como principios orientadores.

Región de Murcia

El 22 de octubre de 2010 el Consejo de Gobierno aprobó el Anteproyecto de Ley de Movilidad y Transporte de Viajeros por Carretera de la Región de Murcia. El texto tenía como finalidad establecer en un marco jurídico y administrativo común para planificar y ordenar un transporte público de calidad bajo los principios de movilidad sostenible y accesibilidad. La planificación de la movilidad desde un punto de vista sostenible aparece relacionada con el desarrollo urbanístico en el ámbito municipal.

El anteproyecto señalaba que “la necesidad de movilidad y transporte se deberá tener en cuenta en los desarrollos urbanos”, es decir, que los planes municipales de ordenación “deberán integrar un plan de movilidad urbana y todos los redactores de planes urbanos deberán justificar el modelo que adopten, en función de la movilidad que se vaya a generar”. De hecho, se dice que los Planes Generales Municipales

deberán integrar un PMUS, al igual que otras figuras del planeamiento parcial o especial siempre que supongan un incremento de más de 4.000 viviendas.

Asimismo contemplaba que, cuando un plan sufriera una modificación estructural, “se deberán modificar sus planes de movilidad”. Así ocurrirá cuando un plan establezca modificaciones tales como “implantar centros comerciales de más de 5.000 m², instalaciones deportivas con aforo superior a 2.000 personas, centros hospitalarios que tengan más de 200 camas, centros educativos con más de 1.000 plazas o centros de trabajo con más de 500 empleados”. También se incluían los planes de transporte de empresas, al objeto de que aquellas con un determinado número de trabajadores “elaboren estos planes para reducir el uso del automóvil y promover modos de transporte menos contaminante de acceso a estos centros de trabajo”.

La ley contemplaba la participación en los órganos consultivos de planificación y asesoramiento en esta materia. Para ello se proponía crear un Consejo Asesor de Movilidad y Transporte de la Región, donde estuvieran representadas aquellas organizaciones, instituciones y asociaciones vinculadas al mundo del transporte, de manera que todos los usuarios pudieran ser oídos.

Se contemplaba que el texto, elaborado por la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, fuera enviado al resto de consejerías del Gobierno autonómico, a la Entidad Pública del Transporte (EPT), así como a la Federación de Municipios de la Región de Murcia, al Consejo de Transportes de la Región, al Consejo Regional de Cooperación Local y al Consejo Asesor Regional de Consumo. Igualmente, se enviaría a las organizaciones sindicales, a la Federación Nacional Empresarial del Transporte en Autobús (Fenebús), al Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (Cermi) y a la Federación de Asociaciones Murcianas de Personas con Discapacidad Física y Orgánica (FAMDIF). También se consideraba la conveniencia de que pudieran hacer aportaciones la asociación Murcia en Bici, la Plataforma Carril-Bici Murcia, la asociación Amigos de la Bici en Murcia (Bicimur), la Asociación Profesional Murciana de Radio Taxi, la Asociación Profesional Taxi Murcia y la Unión Democrática de Profesionales de Autotaxis y Turismos de servicio público.

Si se compara el anteproyecto de ley murciana respecto al desarrollo normativo de otras comunidades autónomas, cabe señalar que la Consejería de Obras Públicas ha incluido de forma deficiente conceptos, determinaciones y criterios de evaluación de los Planes de Movilidad Urbana Sostenible. Ha querido construir una propuesta donde pudiera incluir todo lo relacionado con el transporte, pero ha olvidado reglamentar adecuadamente aspectos tan relevantes de la planificación como son los PMUS.

Gobierno de Aragón

Según parece el Gobierno de Aragón elaboró un documento relativo a una futura Ley sobre Movilidad Sostenible³⁰ al que no ha sido posible acceder. Únicamente se tiene constancia de esa propuesta gracias al grupo parlamentario de Izquierda Unida que presentó el 11 de noviembre del 2011 una Proposición No de Ley a las Cortes de Aragón relativa a la elaboración de un Proyecto de Ley sobre Movilidad Sostenible en la Comunidad Autónoma de Aragón, solicitando la tramitación en el Pleno de las Cortes. La propuesta tenía como finalidad integrar las políticas de crecimiento urbano y económico con las de movilidad, dando prioridad al transporte público y los medios energéticamente más eficientes.

Finalmente, es necesario señalar que ninguna otra comunidad autónoma ha desarrollado legislación específica en relación con la planificación de la movilidad, aunque en el marco normativo de ordenación urbanística se incluyan algunos aspectos relevantes como el estándar de estacionamiento, o la necesidad de dotar de servicios de transporte público a los nuevos crecimientos urbanos.

³⁰ “El Grupo Parlamentario de Izquierda Unida de Aragón, de acuerdo con lo establecido en el artículo 200 y siguientes del Reglamento de las Cortes de Aragón, presenta la siguiente Proposición no de Ley relativa a elaborar un Proyecto de Ley sobre la movilidad sostenible en la Comunidad Autónoma de Aragón solicitando su tramitación en el Pleno de las Cortes”. GRUPO PARLAMENTARIO DE IZQUIERDA UNIDA EN LAS CORTES DE ARAGÓN (2011) Escrito dirigido a la Mesa de las Cortes de Aragón, el 11 de noviembre de 2011. Disponible en [http://bases.cortesaragon.es/bases/NdocumenVIII.nsf/%28IDS%29/FB1CA02D46FDD2C3C12579500044AAE3/\\$File/PNL.pdf?OpenElement](http://bases.cortesaragon.es/bases/NdocumenVIII.nsf/%28IDS%29/FB1CA02D46FDD2C3C12579500044AAE3/$File/PNL.pdf?OpenElement)

Tabla 6. Resumen normativo sobre los PMUS

Comunidad Autónoma	Nombre del Plan	Obligatoriedad	Supervisión y revisión
Cataluña. Ley 9/2003 de 13 de junio de Movilidad de Cataluña.	Plan de Movilidad Urbana (PMU)	Municipios > 50.000 habitantes Municipios > 20.000 cuando se incluyan dentro de un Área Metropolitana.	Revisable cada 6 años.
Comunidad Valenciana. Ley 6/2011 de 1 abril de Movilidad de la Comunidad Valenciana.	Plan Municipal de Movilidad (PMM).	A partir del 2015 son obligatorios: Para los municipios de 20.000 habitantes o más, y de capacidad residencial equivalente. También se realizarán PMM: - si se revisa el PGOU - si se introducen modificaciones relevantes de planeamiento en relación con la demanda de desplazamientos Los municipios de menos de 20.000 hab., pero donde el planeamiento proyecte crecimientos demográficos que alcancen esa cifra o dupliquen la capacidad residencial inicial.	La aprobación corresponde a la Conselleria correspondiente, previo informe del ayuntamiento siendo necesaria para la otorgación de cualquier licencia Si concurre cualquier circunstancia relacionada con el transporte público es necesaria la aprobación de la Agencia Valenciana de la Movilidad.
Islas Baleares. Ley 4/2014, de 20 de junio, de transportes terrestres y movilidad sostenible de las Illes Balears.	Plan de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS).	Aquellos municipios que de acuerdo a la normativa de régimen local, deban prestar servicio de transporte colectivo urbano de viajeros (es decir los mayores de 50.000 habitantes). También señala que deberán realizar PMUS todos aquellos municipios que determine el Plan Director Sectorial de Movilidad de las Islas Baleares.	Necesario informe vinculantes de la Conselleria competente y del Consejo Insular correspondiente Revisable cada 8 años.
Comunidad Foral de Navarra. Proyecto de Ley Foral Integral de la Movilidad Sostenible y Ordenación del Territorio aprobada el 17 de enero del 2011.		Municipios de más de 10.000 habitantes. Es posible la elaboración de planes supramunicipales.	
País Vasco. Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible del País Vasco 2011	Planes de Movilidad Urbana (PMU)	Municipios > 20.000 habitantes.	El horizonte del Plan es de 10 años, aunque debe revisarse cada 2 años.
Andalucía. El 16 septiembre del 2014 se aprobó el Anteproyecto de Ley Andaluza de Movilidad Sostenible.	Planes de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS)	Municipios \geq de 20.000 habitantes y para los <20.000 habitantes que determinen los Planes Territoriales de Movilidad Sostenible.	Serán aprobados por los ayuntamientos requiriendo un informe favorable de la Consejería de Fomento y Vivienda. Si el PMUS afectara a las competencias de otras consejerías también será necesario su informe. Cada 2 años se realizará Informe de Seguimiento que se remitirá a la Consejería para que realice recomendaciones en el plazo de 6 meses.
Principado de Asturias. El 2 abril del 2015 se ha aprobado el Proyecto de Ley del Principado de Asturias Transportes y Movilidad Sostenible.	Planes de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS)	Municipios > 20.000 habitantes	El gobierno de Asturias debe visar los PMUS para su posterior aprobación por el ayuntamiento Debe garantizar la participación ciudadana y de las organizaciones sociales, económicas y sindicales que elevaran las propuestas al pleno municipal para su aprobación.
Región de Murcia. El 22 de octubre de 2010 el Consejo de Gobierno aprobó el Anteproyecto de Ley de Movilidad y Transporte de Viajeros por Carretera de la Región de Murcia.	Planes de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS)	Asocia el PMUS a la realización de Planes Generales Municipales, al desarrollo del planeamiento parcial y especial que superen las 4.000 viviendas y a los desarrollos urbanos de implantaciones comerciales >5.000 m ² , oficinas >10.000 m ² , hospitales de más 500 camas, establecimientos con aforos de más de 2.000 plazas, centros de trabajo con más de 500 empleos.	Asocia la evaluación a la realización del correspondiente Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental de la correspondiente figura de planeamiento urbanístico.

Para finalizar, tras la revisión del marco normativo en las distintas administraciones pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- a. La Ley de Economía Sostenible del 2011 recoge la obligatoriedad de que los ayuntamientos que quieran recibir ayudas al transporte colectivo urbano deberán contar con un PMUS. Esto ha contribuido a que muchos municipios tengan estos planes en la actualidad. Sin embargo, los

responsables del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas no han comprobado si los planes aprobados cumplen los principios de sostenibilidad, quizá por considerar que no forma parte de sus competencias.

- b. En relación al marco normativo cabe señalar la inexistencia de legislación estatal movilidad sostenible, y la falta de unanimidad sobre si es necesaria una norma específica, o basta con la legislación existente. Para los grupos políticos, los sindicatos y las organizaciones ecologistas que presentaron un borrador al Congreso en 2007 y 2008 esta ley necesaria, ya que serviría para clarificar los instrumentos necesarios y estructurar los órganos adecuados para garantizar la movilidad sostenible. Para otros, fundamentalmente expertos en derecho administrativo, no es necesaria porque la legislación sectorial en materia de medio ambiente, urbanismo, transporte o discapacidad, cubre de forma suficiente las necesidades de planificación de la movilidad, además de la ya existente Ley de Economía Sostenible.
- c. Las comunidades autónomas que han desarrollado leyes de movilidad (Cataluña, Valencia, Baleares) no muestran grandes diferencias en el avance hacia otro modelo de movilidad frente a las que no han regulado este asunto. Cataluña, al contar con legislación específica, dispone en la actualidad de un marco sólido para desarrollar los PMUS, pero también otras autonomías como el País Vasco, que carece de esa legislación, tienen instrumentos para poner en práctica medidas positivas. Existen otros factores (el grado de concienciación de técnicos, políticos y ciudadanos en relación a este cambio cultural) que son determinantes para este nuevo modelo de movilidad.
- d. En España los Planes de Movilidad Urbana Sostenible llevan más de una década en funcionamiento y, sin embargo, no se han dado pasos suficientes para modificar el modelo de movilidad y hacerlo compatible con los criterios de sostenibilidad. Los avances legislativos son muy lentos y los procedimientos complicados, lo que retrasa la solución al problema global. Según algunos autores es necesario pasar a la acción con medidas eficaces que perder el tiempo en largos procesos de regulación normativa.

5.5. La planificación de la movilidad en las Comunidades Autónomas

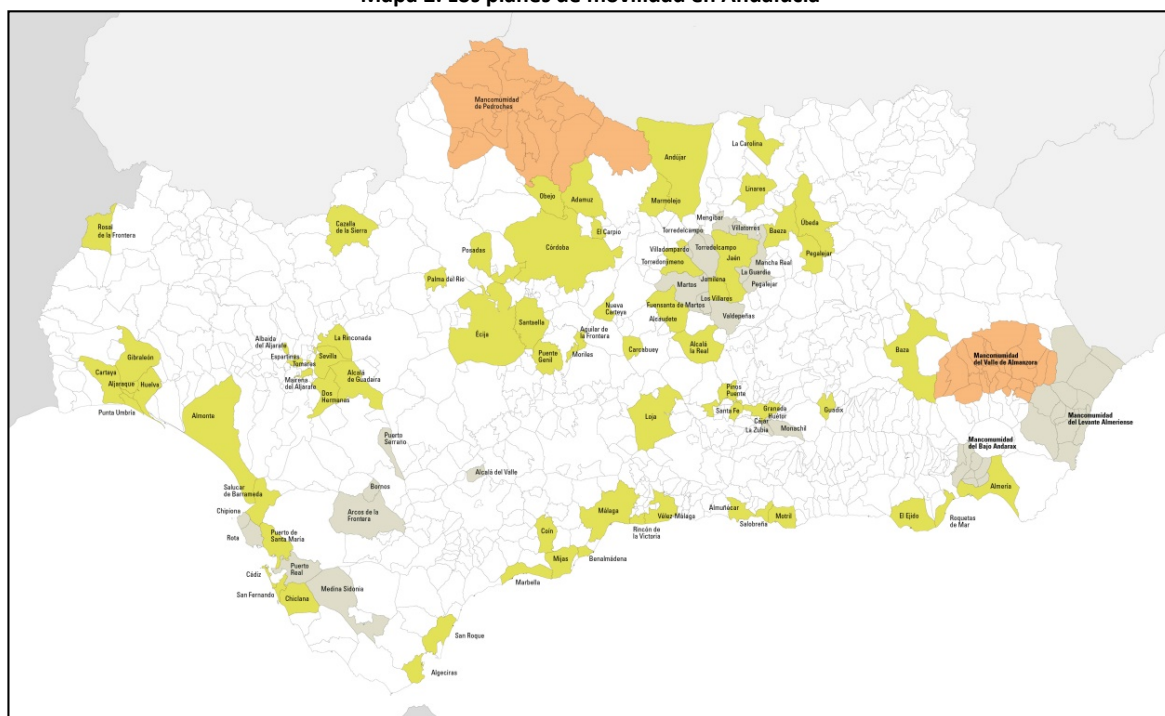
A continuación se analiza la situación de los Planes de Movilidad Urbana Sostenible en las distintas comunidades autónomas. Se revisan los antecedentes de la planificación sostenible previos a los PMUS, la llegada de la Estrategia E4 y la firma de los convenios de colaboración con el IDAE; igualmente se estudian las iniciativas, si las hubiera, que las propias Comunidades Autónomas pudieran haber desarrollado para impulsar la elaboración de PMUS. Se han inventariado asimismo los PMUS existentes en cada autonomía hasta 2014, y la importancia que estos planes tienen para la población potencialmente beneficiada como para el territorio donde pudieran aplicarse estas iniciativas de movilidad sostenible.

5.5.1. La planificación de la movilidad en Andalucía

Andalucía firmó un primer convenio de colaboración entre la Agencia Andaluza de la Energía (un organismo de la Consejería de Empleo, Comercio y Turismo) y el IDAE en 2006 para la ejecución de actuaciones de eficiencia energética en el marco del Plan de Acción de la E4 (2005-2007).

Los sucesivos convenios y el impulso de la Junta, hicieron posible la realización de 69 Planes de Movilidad que benefician a 153 municipios de características muy diferentes (véase mapa 2). Todas las capitales de provincia cuentan con un PMUS, aunque hay que señalar que algunas como Córdoba, Huelva, Almería, Sevilla y Cádiz lo han aprobado recientemente. Estas últimas lo han hecho a la luz de la Resolución de la Secretaria General de Coordinación Autonómica y Local por la que se establece la obligatoriedad de contar con un plan de este tipo para percibir las subvenciones del transporte público colectivo.

Mapa 2. Los planes de movilidad en Andalucía



En esta comunidad, una buena parte de los municipios que cuentan con Planes de Movilidad se incluyen dentro de Planes Mancomunados. Hay 93 municipios que comparten un PMUS, es decir una misma figura de planeamiento que fija las pautas de intervención de la movilidad en más de un municipio (véase mapa 2). Así ocurre en la provincia de Córdoba donde el PMUS de la Mancomunidad de Los Pedroches agrupa a 14 municipios. En la provincia de Almería hay tres planes mancomunados: Levante Almeriense, con 14 municipios; la Mancomunidad del Valle de Almanzora, con 24 municipios; y la Mancomunidad del Bajo Andarax, con siete. En Cádiz el PMUS de la Mancomunidad del Bajo Guadalquivir señala las estrategias de movilidad para ocho municipios. En Granada, la Mancomunidad del Río Monachil tiene un PMUS que agrupa a otros cuatro municipios. Entre este tipo de planes compartidos ha de incluirse también el del Área Metropolitana de Jaén con otros 14 municipios.

Esta opción mancomunada fue impulsada por las diputaciones (a través de las Agencias Provinciales de la Energía), los ayuntamientos respectivos y la Agencia de la Energía de Andalucía. En algunas ocasiones participaron otras entidades según cada zona. En el caso de la Diputación de Almería ha sido la Oficina Técnica de Mitigación del Cambio Climático (OTMiCC), quien ha impulsado tres Planes Mancomunados, con el apoyo financiero de la Agencia Andaluza de la Energía (BOJA, Orden del 4 de febrero de 2009): la Mancomunidad del Levante Almeriense, la Mancomunidad del Valle de Almanzora y la Mancomunidad del Bajo Andarax. Finalmente, Jaén cuenta con un Plan de Movilidad (Diputación Provincial de Jaén, 2001) que integra a los municipios del área metropolitana, siendo en este caso el Consorcio de Transporte Metropolitano, responsable de la puesta en marcha de este PMUS³¹.

En definitiva, los Planes de Movilidad en Andalucía benefician a casi cinco millones de personas (4.705.305 habitantes), y son las provincias de Almería, Málaga, Córdoba y Jaén aquellas donde los PMUS tienen una mayor presencia. Puede afirmarse que el territorio andaluz que podría beneficiarse de estas iniciativas para reducir el impacto del transporte llegaría a un 24,6% de Andalucía. Se trataría de espacios urbanos o conurbaciones donde se pondrían en marcha medidas para reducir la ocupación de espacio por las infraestructuras viarias, para mejorar la permeabilidad de las travesías, disminuir la contaminación atmosférica y acústica, o sustituir el tráfico viario por el de ciclistas, peatones y usuarios del transporte público. Sin embargo, esto puede dar una idea equivocada. La propuesta de un PMUS y

³¹ Consorcio de Transporte Metropolitano de Jaén. Disponible en <http://ctia.es/consorcio.php>

su aprobación, no significa que las medidas que quieren impulsarse sean finalmente implantadas y puedan contribuir a un cambio de las políticas de movilidad.

Tabla 7. Cobertura demográfica y territorial de los PMUS en Andalucía (2005-2015)

	Nº PMUS	Nº municipios	Población con PMUS	Población provincia	% Población provincia	Superficie Km2	%	Superficie provincia
Málaga	7	7	992.101	1.621.968	61,17	1.003,83	11,4	8.775
Córdoba	7	27	522.175	799.402	65,32	4.624,00	52,7	7.436
Huelva	7	7	238.466	519.229	45,93	1.848,52	21,1	13.771
Jaén	11	23	433.105	659.033	65,72	4.600,00	52,4	12.647
Almería	6	48	552.265	701.688	78,71	3.993,00	45,5	10.128
Sevilla	11	11	1.109.268	1.941.355	57,14	2.225,32	25,4	13.496
Granada	11	16	487.190	919.455	52,99	1.834,00	21,6	7.308
Cádiz	9	14	370.705	1.240.175	29,89	1.376,00	15,7	14.036
Total Andalucía	69	153	4.705.275	8.402.305	56,00	21.564,67	24,6	87.597

Fte. Elaboración propia a partir de los Informes de Evaluación del IDAE.

Como ya se ha apuntado, los Planes de Movilidad Urbana Sostenible llegaron gracias al impulso del IDAE para implantar la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética E4. Antes de estas ayudas no se tiene constancia del desarrollo de ningún plan de movilidad urbana con carácter integrador que pudiera incluir aspectos relacionados con la sostenibilidad, a pesar de que puedan detectarse la aplicación de criterios en ese sentido en la planificación urbana desde comienzos del siglo XXI.

En 2004 se aprobó la primera *Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible, Agenda 21 Andalucía* (Junta de Andalucía, 2004) que identificaba los principales retos asociados a la sostenibilidad. Diez años después, en concreto, el 25 de marzo de 2014, el Consejo de Gobierno aprobó una nueva *Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible 2020* que recogía, entre sus áreas temáticas, propuestas específicas sobre movilidad. Estas iniciativas, que se habrían de desarrollar a partir de 2016, suponían una apuesta por el desarrollo y la implantación de Planes de Movilidad Urbana Sostenible.

Por otro lado, el Programa de Sostenibilidad Urbana *Ciudad 21* pone en práctica medidas para fomentar la movilidad urbana y, al mismo tiempo, mejorar la calidad ambiental. En este sentido *Ciudad 21* ha contribuido a la financiación de diversos Planes de Movilidad Urbana Sostenible. Igualmente, ha colaborado en actividades de difusión de la movilidad sostenible entre los municipios, distribuyendo la *Guía para la elaboración de Planes de Movilidad Sostenible en los municipios de Andalucía adheridos al Programa Ciudad 21* que ha servido para que muchos ayuntamientos entiendan la necesidad de elaborar este tipo de planes (Junta de Andalucía, 2007a).

En cuanto al espacio urbano, en 2011 se aprobó la *Estrategia Andaluza de la Sostenibilidad Urbana*, un instrumento de gestión para el futuro de las ciudades andaluzas que, como es lógico, incluía un análisis de la situación de la movilidad, y planteaba propuestas para el futuro. Entre sus objetivos señalaba

“que la movilidad y el transporte se conviertan en factores decisivos para la calidad de vida, la cohesión social y el progreso; el incremento de la accesibilidad especialmente para los más débiles; la recuperación del espacio público como lugar donde convivir, mejorar la eficiencia energética del transporte reduciendo el consumo de energía, cambiando el actual reparto modal, y evitando la expansión de los espacios urbanos dependientes del automóvil, y considerar la proximidad como un valor urbano para realizar la vida cotidiana” (Junta de Andalucía, 2011).

Entre las líneas de actuación que proponía esta Estrategia estaba potenciar una nueva cultura de la movilidad que estimulara los patrones de desplazamiento más sostenibles, y elaborar una Estrategia de Movilidad Sostenible en Andalucía en la que colaboraran todos los organismos implicados y permitiera coordinar diferentes propuestas. Esta iniciativa apostaba abiertamente por las políticas de transporte sostenible mediante Planes de Movilidad en los distintos ámbitos metropolitanos, provinciales y municipales.

El Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía 2007-2013, PISTA (Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, 2008), significó un avance respecto al *Plan de Infraestructuras* anterior (Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, 1999), al incorporar aspectos relevantes para avanzar hacia una nueva cultura de la movilidad urbana con los Planes Movilidad como instrumento de planificación. Sin embargo, la propuesta no ponía en cuestión el modelo de movilidad basado en grandes infraestructuras logísticas, transporte de mercancías y potentes sistemas de transporte metropolitanos, grandes generadores, todos ellos, de un modelo insostenible.

En paralelo se redactó el *Plan Andaluz de Sostenibilidad Energética (PASENER) 2007-2013* (Junta de Andalucía, 2007b). Este plan inició el camino hacia un nuevo modelo energético e incluía en sus programas el fomento de Planes de Movilidad Sostenible tanto para el ámbito urbano como metropolitano, con el objetivo de asegurar la accesibilidad mediante el transporte público y los medios no motorizados (medida M-A5). En octubre de 2015 se aprobó la *Estrategia Energética de Andalucía 2020*, que recogía las líneas principales de la política energética andaluza para el horizonte 2020 incluyendo nuevamente entre sus líneas de actuación la realización de Planes de Movilidad.

No puede olvidarse el trabajo de otras áreas temáticas de la Junta de Andalucía como el *IV Plan Andaluz de Salud* (Junta de Andalucía, 2013), que proponía “fomentar el uso del transporte público así como los desplazamientos a pie y en bicicleta para mejorar la salud individual y colectiva”. Para ello estableció elementos en la planificación que restringieran el uso del vehículo privado, con el objetivo de “impulsar y fomentar la elaboración de Planes de Movilidad Urbana Sostenible”.

Por otro lado, Andalucía ha trabajado en el desarrollo de un marco normativo que permita apoyar la planificación de la movilidad sostenible. En la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía se apuntaban ya algunos conceptos referidos a la planificación de la movilidad. El artículo 20 del Título II, dedicado al Ahorro y la Eficiencia Energética, señalaba que “La planificación territorial y urbanística, en el marco de las determinaciones propias de estos instrumentos, contribuirán a reducir las necesidades de movilidad, fomentar el uso del transporte público”.

Pero como ya se ha comentado, fue en 2014 cuando se impulsó la redacción del anteproyecto de *Ley Andaluza de Movilidad Sostenible*, aprobado en Consejo de Gobierno el 16 de septiembre de ese año. El texto recogía un marco para el planeamiento de la movilidad sostenible en cascada con el Plan Andaluz de Movilidad Sostenible en el ámbito autonómico, los Planes Territoriales de Movilidad Sostenible en el provincial y los Planes de Movilidad Urbana Sostenibles en el municipal. Además, hacía obligatorios los PMUS para los municipios de más de 20.000 y para aquellos de menor población pero que se encontraran dentro de una aglomeración urbana.

A pesar de no haberse aprobado, sus propuestas comenzaron a desarrollarse. De esta forma, en agosto de 2014 el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía aprobó iniciar los trámites de un Plan Andaluz de Movilidad Sostenible (Decreto 119/2014) en la línea de la Estrategia 20/20/20 de la Unión Europea (Directiva 2012/27/UE). Como ya se ha explicado, esta estrategia europea planteaba reducciones de un 20% en el consumo de energía primaria y en las emisiones de gases de efecto invernadero, y quería elevar en un 20% la aportación de las energías renovables.

Por su parte, la Dirección General de Movilidad de la Consejería de Obras Públicas desarrolló el espíritu de ese anteproyecto mediante una serie de instrumentos de planificación como el Plan de Movilidad Sostenible de Andalucía en las distintas Áreas. En 2012 impulsó los Planes de Transporte metropolitano de las Áreas de Sevilla y de Granada, en 2013 los de Bahía de Cádiz y Málaga, y en 2014 los de Jaén, Huelva, Córdoba, Campo de Gibraltar y Almería.

La implementación y gestión de los PMUS recayó en la Agencia Andaluza de la Energía dependiente de la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo que, a través de su Programa de Subvenciones para el desarrollo energético sostenible, ofrecía colaboración y apoyo económico para su elaboración. La puesta en práctica de las correspondientes medidas contó con financiación procedente del Plan de Acción de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética E4 del IDAE.

La gestión de estos planes sigue un procedimiento similar a las líneas de subvención del IDAE en el resto del país. Uno de los requisitos es que cuenten con una evaluación energética, sean viables técnica y económicamente, haya compromiso para ejecutar las medidas que se incluyan, y el Plan cuente con la aprobación de los órganos municipales competentes. La Agencia de la Energía ha distribuido una parte importante de las subvenciones entre las Diputaciones Provinciales, que a su vez cuentan con sus propias Agencias Provinciales de la Energía, responsables de gestionar el proceso de adjudicación, seguimiento y control de las ayudas. En el caso de la Diputación de Almería el órgano competente en esta materia ha sido la OTMiCC (Oficina para la Mitigación del Cambio Climático).

Las diputaciones han llevado a cabo estas iniciativas directamente o en colaboración con otras entidades como mancomunidades, consorcios metropolitanos, o con la propia Junta de Andalucía. Además, algunos de los proyectos subvencionados por la Agencia Andaluza de la Energía se enmarcan en el Programa de Incentivos para el Desarrollo Energético Sostenible de Andalucía 2009 y han recibido también financiación de la Unión Europea a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, programa operativo FEDER Andalucía 2009-2013; esta situación se ha dado en las provincias de Almería y Córdoba. Hay también aportaciones de otras entidades; en algunos casos, como en la provincia de Jaén, el Ministerio de Fomento participó en un 9,5% de la inversión total de los proyectos. La Diputación de Córdoba contó con la financiación de la desaparecida Intelligent Energy Europe.³²

Aunque todas las diputaciones han trabajado activamente en el desarrollo de la movilidad sostenible municipal, entre las más activas se encuentra la Diputación de Cádiz que en 2009 puso en marcha una *Estrategia Provincial de Movilidad Urbana Sostenible*. En este marco elaboraron los Planes de Movilidad Urbana Sostenible de municipios menores de 50.000 habitantes. Además, se publicó una *Guía de Movilidad Urbana Sostenible para municipios de menos de 10.000 habitantes* (Diputación de Cádiz, 2013), herramienta de enorme utilidad para ayuntamientos con menores prestaciones técnicas y que permitía incentivar la implantación de medidas que mejorasen la movilidad.

5.5.2. La planificación de la movilidad en Aragón

Con la firma del convenio de colaboración en 2006 entre la Dirección de la Energía y Minas de la Comunidad Autónoma de Aragón y el IDAE se dieron los primeros pasos en la elaboración de Planes de Movilidad. La planificación de la movilidad en esta región no cuenta con instrumentos específicos para impulsar la implantación de los PMUS, pero dispone de un marco estratégico territorial, ambiental y energético que puede apoyar estas iniciativas. Cuenta, por un lado, con el *Plan Energético de Aragón 2013-2020* (Gobierno de Aragón, 2013) que recogía entre sus líneas de subvención a los Planes de Movilidad Urbana Sostenible para “conseguir una mayor participación de los medios más eficientes de transporte, con la reducción del uso del vehículo privado con baja ocupación”.

Por otro, la *Estrategia Aragonesa de Cambio Climático y Energías Limpias del Gobierno de Aragón (EACCEL) del 2009* (Gobierno de Aragón, 2009), que con las aportaciones de una comisión interdepartamental, tenía como finalidad reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 37% cada año, y recogía 12 medidas relacionadas con el transporte y la movilidad. Entre sus líneas de actuación en el ámbito local se contemplaba el impulso a los Planes de Movilidad Urbana Sostenible.

³² La Intelligent Energy Europe (IEE) ya no continúa en funcionamiento, pero un gran número de programas iniciados bajo su amparo siguen hoy vigentes. Disponible en <https://ec.europa.eu/easme/en/intelligent-energy-europe>

Sin embargo, la *Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón 2014-2025*, aprobada provisionalmente en 2014, no sólo no contemplaba la necesidad de realizar PMUS, sino que ni siquiera incluía el concepto de movilidad sostenible cuando se refiere a la forma de afrontar los retos actuales del territorio (Decreto 202/2014).

Cuenta con ocho PMUS distribuidos en las tres provincias aragonesas (véase la tabla 8). La población afectada por estos planes es de 833.488 habitantes, lo que representa casi un 63% de la población aragonesa, mientras que la superficie no llega al 6% del territorio de Aragón. Los PMUS se concentran en las capitales de provincia y en las ciudades de mayor entidad.

Tabla 8. Cobertura demográfica y territorial de los PMUS en Aragón (2004-2014)

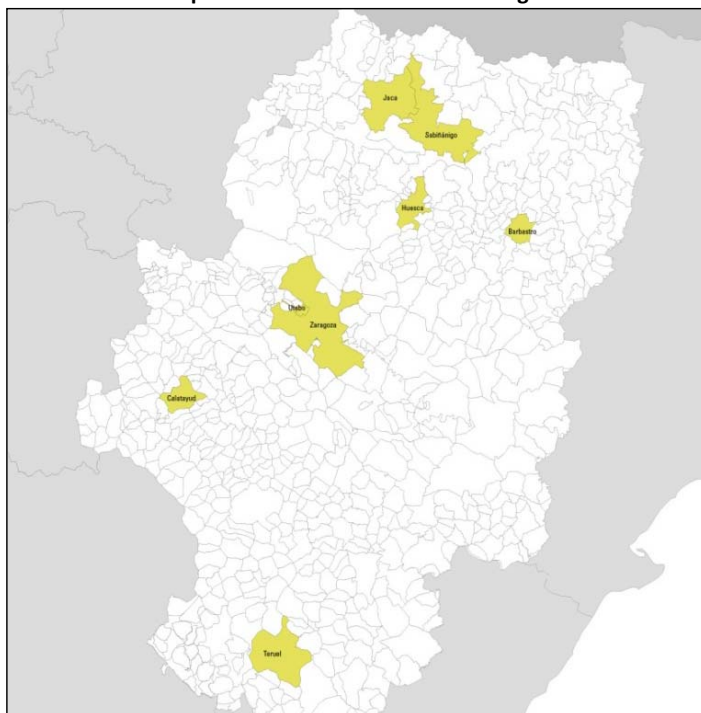
	Año PMUS	Nº Habitantes	% respecto Aragón	Superficie con PMUS (Km2)	% respecto provincia	Nº PMUS	Nº Municipios
Zaragoza		960.111		17.274,30		3	3
Zaragoza	2006	666.058	50,25	973,78			
Utebo	2014	18.429	1,39	17,90			
Calatayud	2014	20.658	1,56	154,25			
Subtotal		705.145	53,20	1.145,93	6,63		
Huesca		224.909		15.636,00		4	4
Huesca	2011	52.555	3,97	161,00			
Barbastro	2014	17.109	1,29	107,60			
Sabiñánigo	2014	9.883	0,75	586,80			
Jaca	2014	13.121	0,99	406,30			
Subtotal		92.668	6,99	1.261,70	8,07		
Teruel		140.365		14.808,70		1	1
Teruel	2011	35.675	2,69	440,41	2,97		
Municipios con PMUS		833.488	62,89	2.848		8	8
ARAGON		1.325.385		47.719	5,97		

El procedimiento para la gestión de las ayudas comienza con la firma de un Convenio de Colaboración que permite gestionar las subvenciones procedentes de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética E4 a través del Servicio de Planificación Energética de la Dirección General de Energía y Minas del Gobierno de Aragón³³. La subvención la realiza la Consejería de Industria, Comercio e Turismo mediante acuerdos y convenios con ayuntamientos y otras administraciones (Decreto 313/2007).

Se diferencian claramente los planes que se realizaron con el apoyo de la E4 (que corresponden a las tres capitales de provincia: Zaragoza, Huesca y Teruel), de los que lo fueron posteriormente en 2014: Utebo, Calatayud, Barbastro, Jaca y Sabiñánigo. Todas estas iniciativas participan en el Proyecto BUMP (Bootsing Urban Mobility Plans), financiado por la Comisión Europea con la gestión del CIRCE, el Centro de Investigación, Recursos y Consumos energéticos. El Centro, con sede en Zaragoza, contó con financiación europea a través del programa Intelligent Energy from Europe, y apoya a los ayuntamientos y forma a los técnicos municipales para el intercambio de experiencias en relación con la movilidad sostenible³⁴. La implantación de la E4 se ha llevado a cabo mediante acuerdos y convenios renovados anualmente con el CIRCE y con otras entidades e instituciones expertas en formación.

³³ Sesión Informativa de 8 de octubre del 2010 del Servicio de Planificación Energética del Gobierno de Aragón celebrada en Zaragoza

³⁴ Este proyecto, financiado por la Comisión Europea a través del programa Intelligent Energy for Europe, pretende fomentar planes de movilidad en municipios de España, Alemania, Italia, Reino Unido, República Checa, Polonia, Bulgaria Rumania y Hungría desde abril del 2013.

Mapa 3. Planes de Movilidad en Aragón

5.5.3. La planificación de la movilidad en el Principado de Asturias

El Principado de Asturias firmó un Programa de Cooperación entre la Consejería de Empleo e Industria y el IDAE en 2006 que sirvió para poner en práctica de las actuaciones del Plan de Acción de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética E4. Desde entonces ha desarrollado tres Planes de Movilidad que corresponden a las ciudades más pobladas, Oviedo y Gijón, y Mieres que cuenta con 41.000 habitantes. Avilés encargará próximamente la elaboración de un PMUS. Aunque la superficie ocupada en toda la comunidad es pequeña, y no llega al 5% del territorio, entre las tres ciudades agrupan a más de la mitad de la población asturiana: 540.513 habitantes que representan el 50,9%.

Tabla 9. Cobertura territorial y demográfica del Principado de Asturias (2005-2014)

	Año aprobación definitiva	Población beneficiada	% Respecto Población Autonómica	Superficie cubierta (Km2)	% Respecto a superficie autonómica	Nº PMUS	Nº municipios
Gijón ³⁵	2014	275.735	51,01	181,70	1,71		
Oviedo ³⁶	2014	223.765	41,40	186,65	1,76		
Mieres	2014	41.013	7,59	146,03	1,38		
Municipios con PMUS		540.513	50,91	514,38	4,85		
Principado de Asturias		1.061.756		10.603,57		3	3

Mapa 4. Planes de Movilidad en el Principado de Asturias

³⁵ La aprobación provisional tuvo lugar el 25 de junio de 2013 y la definitiva 25 de febrero de 2104. El responsable es el Servicio de Tráfico y Regulación Vial. El ayuntamiento anunció que la renovación saldría a concurso en 2016.

³⁶ La aprobación por la Junta de Gobierno tuvo lugar en 2012. Posteriormente se abrió un periodo de alegaciones y la aprobación definitiva se produciría en 2014.

La renovación de los PMUS es un hecho cada vez más frecuente, no tanto por la exigencia que determinan los marcos legislativos de algunas autonomías, sino porque se ha comprobado que es un instrumento útil para trabajar en la gestión de la movilidad urbana.

Aunque el convenio de colaboración inicial se firmó en 2006 con la Consejería de Empleo e Industria, la gestión posterior ha sido competencia de la Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente y de la Fundación Asturiana de la Energía (FAEN). A pesar de los escasos esfuerzos para impulsar los PMUS, se han dado algunos pasos de carácter divulgativo e informativo sobre estas herramientas de planificación. En 2012 la FAEN impartió un curso formativo sobre gestión municipal de la energía y se editaron una serie de documentos, uno de ellos, el Módulo 5 sobre *Transporte y movilidad sostenible* basado en la *Guía de Planes de Movilidad del IDAE*. Esta iniciativa estuvo financiada por la Consejería de Industria y Empleo del Gobierno del Principado de Asturias y el IDAE.

Por otra parte, el Gobierno del Principado ha dedicado parte de sus esfuerzos a elaborar una Ley de Movilidad Sostenible y contar así con un marco de planificación de la movilidad. En este sentido, la Consejería de Fomento presentó en 2014 en el parlamento regional el proyecto de *Ley de Transportes y Movilidad*, la primera norma autonómica que se realiza sobre la materia en Asturias (2014) que sería admitida a trámite por la Mesa de la Cámara y remitida a la Comisión de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente.

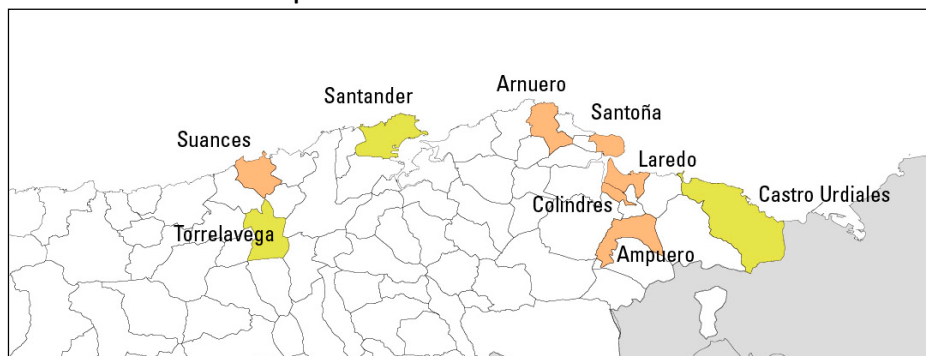
El objetivo de esta Ley era lograr un transporte más sostenible y orientado a la intermodalidad. Entre otros aspectos consagra los PMUS autonómicos, locales y de empresa, como instrumentos para una adecuada planificación. Por un lado, contempla un Plan de Movilidad Sostenible del Principado de carácter regional, y, por otro, quiere que los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes elaboren PMUS, que serán visados por el Gobierno de Asturias antes de su aprobación. Estos planes abarcarían todos los modos de transporte, así como los de las mercancías, en todo aquello que pueda afectar a la movilidad. Su propósito es favorecer el uso de los transportes sostenibles y, en especial, crear conciencia en los ciudadanos sobre la necesidad de una utilización más eficiente del vehículo privado.

Finalmente, el Principado cuenta con una Oficina de Movilidad Sostenible de Asturias, contemplada en la propuesta de Ley, que depende del Consorcio de Transportes.

5.5.4. La planificación de la movilidad en Cantabria

En 2006 se firmó el primer Programa de Cooperación entre la Sociedad de Gestión Energética de Cantabria (GENERCAN) y el IDAE. Desde entonces se han desarrollado cuatro Planes de Movilidad que incluyen a nueve municipios. El PMUS de la Mancomunidad de Municipios Sostenibles de Cantabria, agrupa a seis municipios (véase mapa 5).

Mapa 5. Planes de Movilidad en Cantabria



Los Planes, como viene siendo habitual, se elaboran principalmente en las capitales de provincia y en las ciudades más pobladas, donde se concentran los mayores problemas. En Cantabria los PMUS benefician al 52,37% de la población. Aunque la capital, que concentra el 28,85% de los habitantes, cuenta con un plan, los PMUS tan solo cubren un 5,30% del territorio de la Comunidad Autónoma.

Tabla 10. Cobertura territorial y demográfica de los PMUS en Cantabria

	Año	Población con PMUS	% respecto a la CCAA	Superficie cubierta con PMUS (Km ²)	% respecto al total de municipios con PMUS	Nº PMUS	Nº municipios
Mancomunidad de Municipios Sostenibles de Cantabria	2007						
Ampuero		4.228		32,34			
Laredo		11.800		15,71			
Colindres		8.272		5,94			
Suances		8.580		24,56			
Santoña		11.222		11,53			
Arnuero		2.107		24,66			
Subtotal		46.209	14,99	114,74	40,72		
Santander	2010	175.736	57,00	34,76	12,33		
Torrelavega	2014	54.196	17,58	35,54	12,61		
Castro Urdiales	2014	32.144	10,43	96,77	34,34		
TOTAL cubierta por PMUS		308.285	52,37	282		4	9
Población de Cantabria		588.656		5.321,00	5,30		

Como ya se ha explicado, el origen de la planificación de la movilidad con criterios sostenibles se encuentra en los procesos de elaboración y desarrollo de la Agenda Local 21. La Mancomunidad de Municipios Sostenibles de Cantabria suscribió en 2007 los compromisos de la Carta de Aalborg, entre los que se encontraba el sexto, centrado en lograr una “mejor movilidad y reducción del tráfico”. Se “reconoce la interdependencia entre el transporte, la salud y el medio ambiente” señalándose el compromiso de “promover firmemente los modelos de movilidad sostenibles”.

En 2007 la Mancomunidad trabajó igualmente en la elaboración de un Plan Territorial de Movilidad Sostenible (PTMS) que contó con el apoyo financiero de la Consejería de Medio Ambiente³⁷, mediante la firma de un acuerdo de colaboración con la Universidad de Cantabria, con la finalidad de buscar una movilidad más racional. Las propuestas se centraron en la creación de una red de carriles bici-peatonales y en un modelo de optimización del transporte escolar y de empresa. Por otra parte, la Mancomunidad trabaja en la resolución de servicio de Préstamo de Bicis o de Coche Compartido.

Además la Mancomunidad ha favorecido la realización de Planes Locales de Movilidad Sostenible en algunas localidades con problemas de tráfico y estacionamiento. Estos municipios han sufrido un rápido incremento en la ocupación del suelo y en la densidad de su urbanización, a lo que se añade la presión y estacionalidad de los turistas. Son Ampuero, Laredo, Colindres, Suances y Santoña. Está en proceso de redacción el plan de Ampuero.

En relación al marco normativo en el que se soporta la planificación de la movilidad, hay que señalar que se aprobó en junio de 2014 un proyecto de Ley de Transporte de Viajeros por Carretera (El Diario Montañés, 2014). En palabras de su presidente “la norma suple un vacío legal” con parámetros de calidad, eficiencia y sostenibilidad. En relación al ámbito competencial, el capítulo segundo da un relevante protagonismo a los municipios. Crea asimismo las figuras de los Planes Coordinados de Servicios y los Planes de Movilidad concebidos como instrumentos de planificación para una adecuada coordinación e integración de los servicios de transporte. Sin embargo, esta ley está muy lejos de ser una Ley de Movilidad que pudiera definir con detalle los instrumentos de planificación de la movilidad sostenible municipal.

³⁷ Esta iniciativa estuvo dirigida por el profesor Ángel Ibeas. Participaron en ella el Grupo I+D en Ingeniería de Sistemas de Transportes (GIST) y el Grupo de Estudios y Proyectos Territoriales y Urbanos de la Universidad de Cantabria.

5.5.5. La planificación de la movilidad en Castilla La Mancha

En 2006 la Consejería de Industria y Tecnología de Castilla La Mancha firmó el convenio de colaboración con el IDAE para el desarrollo e implantación de las acciones de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética E4. Sería la Agencia de la Energía de Castilla la Mancha (AGECAM) la encargada de concertar estas acciones con los municipios.

En Castilla La Mancha el desarrollo de Planes de Movilidad Urbana Sostenible ha sido escaso y tardío, por lo que únicamente se han desarrollado ocho PMUS que benefician a un 28,1% de la población castellano-manchega, y que cubren el 22,9% del territorio de la región. Todas las capitales de provincia tienen un Plan de Movilidad, excepto Guadalajara cuyo plan está en proceso de aprobación (véase tabla 11 y mapa 6).

Tabla 11. Cobertura demográfica y territorial de Castilla - La Mancha

	Fecha	Población cubierta por PMUS	%	Superficie cubierta por PMUS	%	Nº PMUS	Nº Municipios
Provincia de Toledo		699.136		15.370			
Talavera	2014 ³⁸	86.779	14,85	185,83			
Toledo	Mayo 2012	83.334	14,26	232,10			
Subtotal		170.113	29,12	417,93	11,88	2	2
Provincia de Ciudad Real		519.613					
Ciudad Real	2014	74.960	12,83	284,98			
Puertollano	2014	50.608	8,66	226,74			
Subtotal		125.568	21,49	511,72	14,54	2	2
Provincia de Albacete		396.987					
Albacete	2014	172.487	29,52	1.125,91			
Almansa	2008	25.024	4,28	531,90			
Subtotal		197.511	33,81	1.657,81	47,12	2	2
Provincia de Cuenca		207.449					
Cuenca	2014	55.738	9,54	911,06	25,90	1	1
Provincia de Guadalajara ³⁹		255.426					
Azuqueca de Henares	2014	35.335	6,05	19,68	0,56	1	1
TOTAL cubierto por PMUS		584.265	28,11	3.518		8	8
Castilla La Mancha		2.078.611			22,89		

No hay que olvidar la importancia que tuvo la Red de Ciudades y Pueblos Sostenibles de Castilla La Mancha en la que están agrupados el 85% de los municipios, una muestra del compromiso de la región con el desarrollo sostenible. Esta Red se creó en 1991 (Santamarta Álvarez, 2005) con nueve ciudades que se comprometían a desarrollar el proyecto de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y, al mismo tiempo, a poner en marcha el mandato del Programa 21 de Río de Janeiro. Llegó a agrupar a un centenar de municipios en 2003, todos ellos firmantes de la Carta de Aalborg y comprometidos con la implantación de las Agendas Locales 21.

La Red tuvo una gran actividad divulgadora y formativa: editó un boletín y organizó numerosos eventos, jornadas y cursos destinados a los responsables técnicos y políticos municipales, con seminarios específicos sobre transporte sostenible en las ciudades (Vega, 2000). Entre esas actividades cabe destacar una *Guía Práctica para el Diseño, Implantación y Desarrollo de las Agenda21 Locales*, que orientaba a los municipios sobre aspectos clave, uno de ellos, las políticas sostenibles en relación al transporte (Junta de Comunidades de Castilla La Mancha y Federación de Municipios de Castilla La Mancha, 2003). En este sentido, algunos ayuntamientos han incorporado las propuestas del Plan de Acción de la Agenda 21 una línea estratégica referente a la sostenibilidad del transporte urbano. Estas primeras iniciativas enlazarían con la línea de ayudas del Plan de Acción de la E4, pero despertarían menor entusiasmo entre los responsables políticos.

Las primeras iniciativas relacionadas con la gestión de la movilidad sostenible en Castilla La Mancha se llevaron a cabo a través de la Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente, que a su vez firmaba

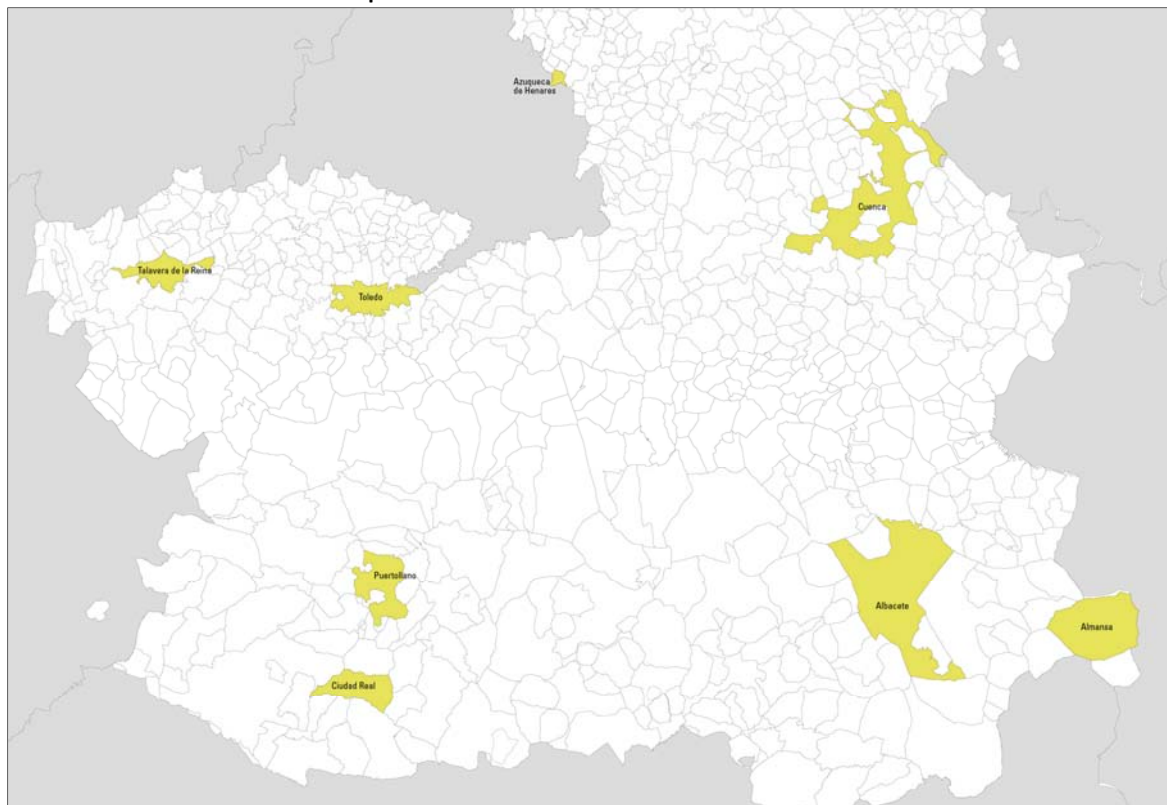
³⁸ Aprobado por unanimidad en el pleno del Ayuntamiento.

³⁹ Guadalajara tiene abierto el procedimiento del Plan de Movilidad que fue aprobado inicialmente en junio de 2015.

otros acuerdos con la Agencia de la Energía de Castilla La Mancha-AGECAM y con los ayuntamientos de la región. En aquellos primeros momentos se elaboraron estudios de movilidad en varios municipios con poblaciones entre 30.000 y 300.000 habitantes y que, posteriormente, servirían de análisis de partida para la elaboración de los PMUS.

Castilla La Mancha no dispone de un marco normativo o estratégico que obligue a realizar Planes de Movilidad. Únicamente cuenta con la Ley de Ordenación del Transporte de Personas por Carretera que señala en su artículo 19 a los Planes de Movilidad como el instrumento encargado de planificar los servicios de transporte en las áreas urbanas. Esta norma como es lógico muestra un concepto parcial de la movilidad que contempla tan solo los servicios de transporte y olvida otros medios y modos no motorizados, dejando de lado la perspectiva integrada de los PMUS (Ley 14/2005).

Mapa 6. Planes de Movilidad en Castilla La Mancha



5.5.6. La planificación de la movilidad en Castilla y León

En 2006 se firmó el Programa de Cooperación de la Comunidad Autónoma de Castilla y León con el IDAE, mediante un Convenio de Colaboración. Los órganos designados para su gestión fueron la Dirección General de Energía y Minas, y el EREN (Ente Regional de la Energía).

Castilla y León cuenta con 14 Planes de Movilidad Urbana Sostenible⁴⁰ que cubren las nueve capitales de provincia y las mayores ciudades de la región (véase mapa 7). Una parte de estos planes contó con las ayudas IDAE-ERE: Ponferrada, Segovia, León, Palencia, El Espinar, Medina del Campo y Salamanca. El resto de los PMUS son iniciativas municipales o se han apoyado en programas europeos o nacionales que han financiado los planes y las propuestas contenidas en ellos⁴¹.

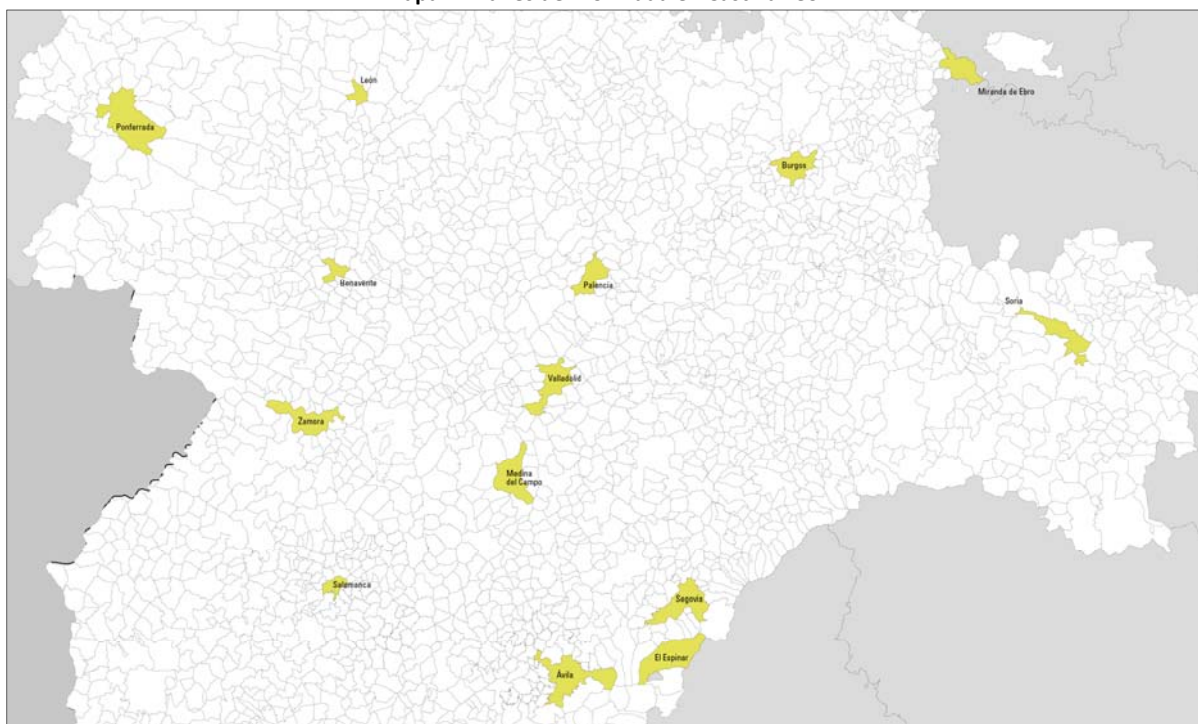
⁴⁰ Orlando Redondo Álvarez. Jefe de Área del Ente Regional de la Energía, ha facilitado el listado de planes.

⁴¹ Soria ha participado en el Proyecto europeo BUMP. Otros municipios de menor entidad han trabajado en la planificación de la movilidad desde un punto de vista sostenible; por un lado, Aranda de Duero, que realizó un estudio de movilidad y propuestas de movilidad en el marco de la Agenda Local 21 en 2009; y de otro, Arenas de San Pedro, que realizó un Plan de Movilidad de Modos no motorizados en el marco del Proyecto CIVITAS Catalist en 2011.

Los PMUS de Castilla y León benefician al 48,6% de sus habitantes y cubren el 2,2% del territorio. Hay que tener en cuenta la gran extensión de la región castellanoleonesa con 94.220 Km², la más extensa de España y una de las mayores de Europa. Los PMUS cubren todas las capitales de provincia y la mayor parte de la población urbana de la región, abarcando a todas las capitales de provincia. El 85,7% son mayores de 20.000 habitantes, y de estas cuatro tienen más de 100.000 habitantes. También se desarrollan PMUS en ciudades de menor entidad como el Espinar y Benavente que están por debajo de los 20.000 habitantes.

La Consejería de Economía y Empleo gestionó las ayudas para el desarrollo del Plan de Acción de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética E4+ a través del Ente Regional de la Energía (ERE). Todas las actuaciones se llevaron a cabo en el marco del Acuerdo de Colaboración con el IDAE, con el objetivo de reducir el consumo energético y una de esas iniciativas ha sido el desarrollo de Planes de Movilidad Urbana Sostenible.

Mapa 7. Planes de Movilidad en Castilla León



En la primera *Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética (2002-2007)* ya aparecían entre las medidas propuestas los Planes de Movilidad para conseguir ahorro energético en el transporte, aunque no tenían el necesario detalle (Redondo, 2008). Sería la *Estrategia Regional de Desarrollo Sostenible (2009-2014)* la que otorgase un mayor protagonismo a la planificación de la movilidad urbana en Castilla y León. Dedicaba su capítulo cuarto a las nuevas pautas de movilidad, señalaba la necesidad de afrontar cambios en los hábitos de la ciudadanía para afrontar los retos de la movilidad urbana. Para ello la Junta de Castilla y León ya puso en marcha algunas actuaciones como los Planes de Movilidad Urbana gestionados por el EREN. La Estrategia contemplaba asimismo una serie de Programas entre los que se encontraba el *Fomento del Transporte Público y Desplazamientos Saludables*, que incluía medidas para apoyar el desarrollo de PMUS en las aglomeraciones urbanas castellanoleonesas.

Tabla 12. Cobertura demográfica y territorial de los PMUS en Castilla y León (2005-2014)

	Fecha	Habitantes cubiertos por PMUS	%	Superficie cubierta por PMUS	%	Nº PMUS	Nº Municipios
Provincia de Ávila		167.015		8.050			
Ávila	2014	58.933	4,86	231,90	11,14	1	1
Provincia de Salamanca		342.459	28,25	12.349,06			
Salamanca (2)	2011	148.042	12,21	39,34	1,89	1	1
Provincia de Zamora		185.432	15,29	10.561			
Zamora	2014	64.423	5,31	149,28			
Benavente	2014	18.879	1,56	45,12		2	2
Subtotal		83.302	6,87	194,40	9,33		
Provincia de Segovia		159.303	13,14	6.920			
Segovia	2007	53.260	4,39	163,59			
El Espinar	2008	9.654	0,80	205,10			
Subtotal		62.914	5,19	368,69	17,70	2	2
Provincia de Burgos (3)		366.900	30,26	14.022			
Burgos	2014	177.776	14,66	107,08			
Miranda de Ebro	2014	36.724	3,03	101,33			
Subtotal		214.500	17,69	208,41	10,01	2	2
Provincia de Palencia		167.609	13,82	8.052			
Palencia	20073	80.178	6,61	94,71	4,55	1	1
Provincia de Valladolid		529.157	43,65	8.110			
Medina del Campo	2009	21.274	1,75	153,27			
Valladolid	2010	306.830	25,31	197,91			
Subtotal		328.104	27,06	351,18	16,86	2	2
Provincia de Soria		92.221	7,61	10.306			
Soria	2014	39.516	3,26	271,77	13,05	1	1
Provincia de León		484.694	39,98	15.581			
Ponferrada	2007	67.367	5,56	283,17			
León (1)	2008	129.551	10,69	39,03			
Subtotal		196.918	16,24	322,20	15,47	2	2
Población cubierta		1.212.407	48,60	2.082,60	2,21		
CASTILLA Y LEÓN		2.494.790		94.226,00		14	14

(1) Se denomina Plan Integral de Movilidad Sostenible para la ciudad de León.

(2) Salamanca contaba con un Plan de Movilidad fechado en el 2002. Más tarde, 2008, realizó un Estudio de Previsión de Demanda de transporte, y posteriormente aprobó el PMUS.

(3) Aranda de Duero tiene un PMUS en el marco del Plan de Acción de la Agenda Local 2, pero fuera de las ayudas del IDAE-ERE.

Desde el punto de vista legislativo no existe una norma específica sobre movilidad sostenible, aunque este asunto está presente en el artículo 17 de la Ley de Regeneración Urbana de Castilla y León (Ley 7/2014). La ley señala que “el planeamiento urbanístico promoverá la movilidad sostenible y el urbanismo de proximidad, a fin de reducir las necesidades de desplazamiento de la población y facilitar el uso y la eficiencia del transporte público”. Se regula la obligatoriedad de elaborar estudios de movilidad en los nuevos desarrollos urbanos y la necesidad de plantear iniciativas que eviten los nuevos tráficados derivados. Sin embargo, la ley introduce nuevos estándares de estacionamiento que contradicen las políticas para desincentivar el uso del coche; en ese sentido, exime de reserva de plazas las actuaciones de regeneración urbana, pero continúa haciendo obligatorias la previsión de plazas de estacionamiento: una, en suelo no consolidado y hasta dos plazas en suelo urbanizable.

En relación a la financiación, el ERE ha apoyado la implantación de los PMUS, si bien algunas ciudades han contado también con incentivos que han permitido, no sólo desarrollar el documento maestro de movilidad, sino implantar las medidas. Es el caso de Burgos que participó en el proyecto CIVITAS Caravel, o de Soria que lo hizo con el proyecto Boosting Urban Mobility Plans (Díez, 2008). Además, el ITCL (Instituto Tecnológico de Castilla y León) tiene una línea de trabajo sobre movilidad y nuevas formas de organización de la movilidad en los entornos urbanos. Son proyectos que tratan de ofrecer aplicaciones tecnológicas para optimizar la movilidad urbana haciéndola más eficiente y sostenible.

El Programa Operativo FEDER Castilla y León 2007-2013 introdujo entre los criterios para selección de proyectos, el impulso de PMUS, cuya gestión pudiera hacerse conjuntamente con la Administración General del Estado a través del IDAE y con la Comunidad Autónoma. En este sentido, la ciudad de Zamora presentó en 2008 su candidatura para elaborar un PMUS, pero se desconoce si finalmente le fue concedida la ayuda.

Por otra parte, algunas ciudades castellanoleonesas han participado en proyectos financiados por la Comisión Europea para promover sus planes de movilidad. Este es el caso de las ciudades de Palencia y Soria que están adheridas al proyecto BUMP (Boosting Urban Mobility Plans) promovido por el Centro de Investigación de Recursos y Consumos Energéticos (CIRCE); o el de la ciudad de Burgos ha trabajado desde 2005 en el proyecto CIVITAS Caravel para la implantación de las medidas de movilidad sostenible.

5.5.7. La planificación de la movilidad en Cataluña

Aunque Cataluña firmó el 20 de marzo de 2006 el Convenio de Colaboración entre el Institut Català d'Energia de la actual Conselleria d'Empresa i Ocupació y el IDAE, la planificación de la movilidad había comenzado una década antes. En tal sentido, cabe distinguir varios momentos en ese proceso.

En una primera etapa, a mediados de los años noventa del siglo XX, se desarrollaron los primeros planes desde el Servei de Medi Ambient de la Diputació de Barcelona; en concreto, un proyecto piloto en el municipio de Igualada en 1994 (Entrevista a Salvador Fuentes, 2016)⁴². Fue una iniciativa innovadora, novedosa, que sirvió más para ensayar y aprender que para poner en marcha una experiencia exitosa.

A partir de entonces, y a pesar del fracaso de este primer estudio, la Diputación de Barcelona continuó trabajando en la movilidad sostenible, y comenzó a impulsar la realización de lo que entonces se denominaban Planes de Movilidad y Accesibilidad. Los técnicos de la Diputación trataban de convencer a los alcaldes de la necesidad de cambiar la movilidad hacia una nueva manera de entender el espacio público, y la relación de los distintos modos de transporte. La financiación que se otorgaba a los municipios en aquel momento era del 100 % del presupuesto.

Esta iniciativa coincidió con la puesta en marcha de los procesos de Agendas Locales 21, que contribuyeron a sensibilizar y concienciar a la población sobre los problemas ambientales, pero también sobre los relacionados con el tráfico y el transporte. De hecho, los procesos de participación centraron gran parte de sus propuestas en la mejora de la movilidad con criterios de sostenibilidad, que posteriormente permitirían la confección de los Planes de Acción de las Agendas 21 que incluían la necesidad de elaborar un Plan de Movilidad.

Además, la sensibilidad ante los problemas ambientales en los espacios urbanos aumentó con la creación en 1997 de *la Red de Ciudades y Pueblos hacia la Sostenibilidad en Cataluña (Xarxa de Ciutats i Pobles a la Sostenibilitat)*. Se trataba de una red para avanzar hacia un desarrollo más sostenible en la que estaban incluidos 118 municipios (en la actualidad hay 190). La red ofreció un marco favorable para el desarrollo de programas de sostenibilidad local (García Martínez, 2002) y para el intercambio de soluciones a problemas comunes. Por otra parte, la Diputación organizaba con los ayuntamientos una jornada mensual con un tema monográfico: tráfico calmado, movilidad ciclista, movilidad al centro de trabajo, movilidad peatonal, transporte público, etc. Lo que ayudó a formar, sensibilizar y concienciar a los técnicos y políticos municipales. El 23 de abril de 1999 se celebró en Barcelona la primera experiencia española del *Día Sin Coche*, gracias al empeño de Salvador Fuente.

En los años que van de 1995 a 2004⁴³ se desarrollaron 38 Planes de entidades muy distintas en cuanto a volumen de población, ubicación o actividad económica. Las herramientas de planificación utilizadas fueron muy diversas. Algunos contaban con instrumentos de participación sólidos como comisiones de seguimiento del plan, pactos de la movilidad, mesa de la movilidad o consejo de la movilidad.

⁴² Salvador Fuentes Bayo, responsable del Servei de Medi Ambient de la Diputació de Barcelona, explica que todo surgió a partir de su asistencia a la Conferencia de Río en 1992, cuando regresó la Diputación pensó en desarrollar un proyecto piloto de una "Auditoria Ambiental Municipal". El municipio que se prestó para ello fue Igualada, con el que la Diputación mantenía buena relación. Una de las conclusiones de la auditoria fue el Plan de Movilidad. Según Fuentes en aquellos tiempos había pocos recursos y aunque se contrató a una consultora, el trabajo de campo, como la elaboración de las encuestas las realizó él mismo con la ayuda de cinco objetores que realizaban la prestación en la Diputación. Era algo nuevo lo que en aquel momento se estaba haciendo y por tanto con grandes probabilidades de fracaso. Por un lado, se realizó, según Fuentes, un diagnóstico con muchos datos y poco contenido, por otro existía un enfrentamiento con la Guardia Urbana, que desde el principio deslegitimó el estudio. Entre las lecciones aprendidas resalta que siempre hay que tener como aliado a la policía.

⁴³ Hay que tener en cuenta que aunque la Ley de Movilidad de Cataluña es del 2003, su puesta en marcha no se hace efectiva hasta el 2004.

Fue quizá este ambiente municipal favorable lo que derivó en la necesidad de diseñar un marco normativo que vio la luz con la aprobación de la Ley 9/2003 de Movilidad de Cataluña. La regulación normativa introducía la obligatoriedad de la planificación de la movilidad y marcó una etapa de solidez con la realización de numerosos Planes de Movilidad Urbana (PMU), que en algunos casos, ya han sido revisados o están en proceso de revisión en este momento.

El Plan de Acción de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética del IDAE fue un incentivo para Cataluña, que ya contaba con experiencias previas en este terreno. Al igual que otras comunidades autónomas, Cataluña firmó acuerdos de colaboración anuales con el IDAE, lo que permitiría elaborar algunos de los planes que se realizaron a partir de entonces⁴⁴.

Tabla 13. Planes de Movilidad en la provincia de Barcelona

	Municipios	Cuentan con AL21	Firma Pacto de los Alcaldes
1995	Igualada.	Igualada.	Igualada.
1996	Arenys de Mar.		Arenys de Mar.
1997	Cerdanyola del Valles, Viladecans.		Cerdanyola del Valles, Viladecans.
1998	Castellbisball, Espluges del Llobregat, Sant Adrià del Besos, Mollet del Valles, Prat del Llobregat, Vilassar de Dalt	Castellbisball (2001), Espluges del Llobregat, Sant Adrià del Besos, Mollet del Valles (2007), Prat del Llobregat, Vilassar de Dalt (2000).	Castellbisball, Espluges del Llobregat, Sant Adrià del Besos, Mollet del Valles, Prat del Llobregat.
1999	Casteldefels, Palafolls, Palau de Plegamans, Ripollet.	Casteldefels (1998), Palafolls, Ripollet	Casteldefels, Palau de Plegamans.
2000	Aiguafreda, Esparraguera.		Esparraguera.
2001	Argentona, Cornellà de Llobregat, Montornès del Valles, Rubí, Sant Joan de Espí, Vilanova i la Geltrú.	Argentona (2001), Cornellà de Llobregat (1996), Montornès del Valles, Sant Joan de Espí (2002).	Cornellà de Llobregat, Rubí, Sant Joan de Espí, Vilanova i la Geltrú.
2002	Cambrils, Castellgali, Hospitalet Llobregat, Sant Pere de Riudebitlles, Terrasa.	Hospitalet del Llobregat (2002), Terrasa.	Cambrils, Hospitalet del Llobregat, Sant Pere de Riudebitlles, Terrasa.
2003	Mataró, Sant Celoni, Sant Pol de Mar, Santa Coloma de Gramanet.	Mataró (2004), Santa Coloma de Gramanet (2000).	Mataró, Sant Celoni, Sant Pol de Mar, Santa Coloma de Gramanet
2004	Alella, Cabrera de Mar, Martorelles, El Masnou, Matadepera, Paljeja, Sant Viceç de Monttat, Sant Cugat.	Cabrera de Mar (2000), Martorelles, Paljeja (1998), Sant Cugat.	Alella, El Masnou, Matadepera, Sant Viceç de Monttat.

Los Informes Finales de Evaluación que la Generalitat de Cataluña debía presentar a IDAE muestran una información incompleta; indican que son 51 PMUS sobre los que se ha incluido la subvención, pero es posible identificar los nombres de los municipios. Con estas ayudas se comenzaron a desarrollar Planes de movilidad en otras localidades catalanas: Seu de Urgell, Tortosa o Tarragona. A continuación se indican los resultados del análisis de la documentación facilitada por el IDAE:

Tabla 14. Resumen de los Informes de evaluación de las subvenciones del IDAE en Cataluña

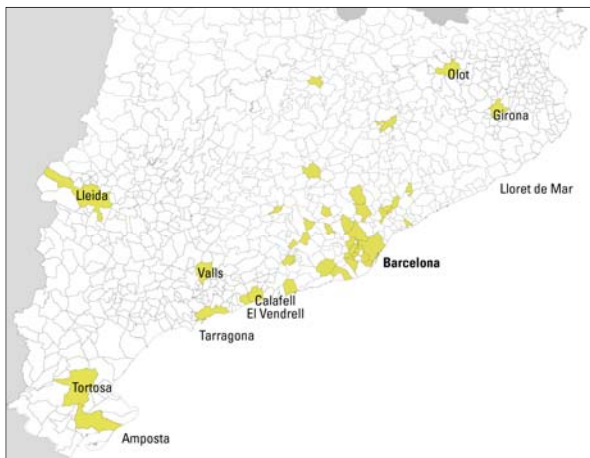
2007	Se adjudicaron 2.880.000 € pero el informe señalaba que no se habían desarrollado.
2008	Se incluyen los PMUS de Montblanc, Tortosa, Cambrils, Tarragona con una cuantía de subvención de 181.365 € sobre un total de 306.512 €.
2009	Se incluyen los PMUS de Seu de Urgell y nueve municipios más de los que no se especifica el nombre. La inversión total es de 573.065 € de lo que se concede 346.444 €.
2010	Se incluyen los municipios de Parents del Valles, Pineda de Mar, Vic, Rubí, San Cugat del Valles, Les Franqueses del Valles, Moncada y Rixac, San Adrià del Besos, Sta. Coloma del Gramanet, Cornellà del Llobregat, Esplugues del Llobregat, San Boi del Llobregat, San Joan Despi, Casteldefels, Gava, El Prat del Llobregat, Viladecans, Badalona, Hospitalet del Llobregat, San Just Desvern, San Feliu del Llobregat, Tiana, L'Esvalada, Lloret de Mar. El presupuesto global fue de 361.430 € con una subvención del 60%.
2011	12 PMUS sin especificar con un presupuesto de 408.156,31 €, con subvención del 60%.

Es cierto que hay un número aún más numeroso de planes de movilidad que se llevaron a cabo con el apoyo de los recursos de la Generalitat y de las diputaciones. Ante este solapamiento de las iniciativas, decidió contabilizarse únicamente aquellos que la propia Generalitat reconocía en su sitio en Internet, ya estuvieran subvencionados por el IDAE, por las diputaciones, por los ayuntamientos o por ayudas de proyectos europeos. Se ha tomado como referencia el año 2005, momento en que comenzó a desarrollarse el Plan de Acción de la E4 y los Planes de Movilidad.

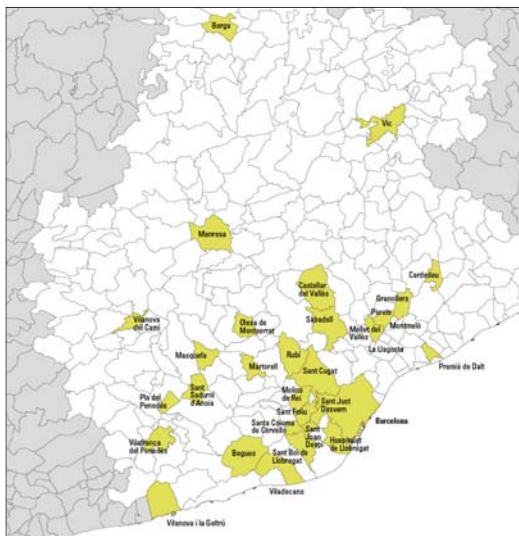
⁴⁴ Sin embargo, Salvador Fuentes pone en duda que Cataluña haya elaborado algún PMU con la ayuda del IDAE.

En total se han elaborado 38 Planes de Movilidad (véase la tabla 15 y el mapa 8). El número de Planes en Barcelona es significativamente superior que en el resto de las provincias catalanas, por lo que se han separado en su análisis y en su representación gráfica (véase el mapa 9).

Mapa 8. Planes de Movilidad Urbana en Cataluña



Mapa 9. Planes de Movilidad en la provincia de Barcelona



En Cataluña hay en la actualidad 38 Planes de Movilidad Urbana, la mayoría en la provincia de Barcelona, que cuenta con 28. Estos planes fueron impulsados por iniciativa del Servei de Espais Naturals y Medi Ambient de la Diputació de Barcelona, aunque, a partir de 2004, esta tarea fuera asumida por el Servei de Infraestructures i Mobilitat. En la provincia de Tarragona se han elaborado seis planes: Tortosa, Tarragona, Calafell, Amposta y Valls; en la provincia de Gerona se han realizado tres PMUS: Gerona, Lloret de Mar y Olot; y finalmente, en la provincia de Lleida, sólo se ha realizado el de la capital de provincia.

Tabla 15. Cobertura demográfica y territorial de los PMUS en Cataluña (2005-2014)

Provincia y municipios	Año	Habitantes	%	Superf	%	Nº PMUS
Barcelona		5.523.784		7.728,17		
Barcelona	2006	1.602.386	53,36	101,4	15,37	
Begues	2005	6.620	0,22	50,4	7,64	
Berga		16.456	0,55	22,54		
Cardedeu	2006	17.698	0,59	12,1	1,83	
Castellar del Valles		23.440	0,78	44,9	6,81	
Granollers	2008	59.930	2,00	14,9	2,26	
Hospitalet del Llobregat	2014	253.518	8,44	12,5	1,90	
La Lagosta	2008	13.430	0,45	3	0,45	
Manresa	2011	75.297	2,51	41,66	6,32	
Martorell	2011	27.895	0,93	12,8	1,94	
Mollet del Valles	2014	51.719	1,72	10,8	1,64	
Molins de Rei	2014	25.152	0,84	15,9	2,41	
Montmelo (2008-2013)	2013	8.863	0,30	4	0,61	
Olesa de Montserrat	2012	23.543	0,78	16,6	2,52	
Parents del Valles	2014	18.733	0,62	9,1	1,38	
Rubí	2014	74.353	2,48	32,2	4,88	
Sabadell	2008	207.444	6,91	37,8	5,73	
Sant Boi del Llobregat	2007	83.107	2,77	21,5	3,26	
Sant Cugat del Valles	2012	87.118	2,90	48,2	7,31	
Sant Feliu de Llobregat	2012	43.715	1,46	11,8	1,79	
Sant Joan de Espi	2012	32.981	1,10	5,58	0,85	
Sant Just Desver	2010	16.389	0,55	7,8	1,18	
Santa Colomada Cervella	2009	8.038	0,27	7,5	1,14	
Vic	2013	41.956	1,40	30,6	4,64	
Viladecans	2014	65.358	2,18	20,06	3,04	
Vilanova i La Geltru	2014	65.941	2,20	33,99	5,15	
Vilanova del Cami (Igualada de Anoia)	2008	12.506	0,42	10,3	1,56	
Villafranca del Penedes	2010	39.221	1,31	19,7	2,99	
Subtotal		3.002.807	54,36	659,63	8,54	28
Tarragona		800.962		6.303		
Tortosa	2007	33.932	12,43	218,5	41,45	
Tarragona	2010	132.199	48,43	57,9	10,98	
El Vendrell	2014	36.719	13,45	36,8	6,98	
Calafell	2012	24.333	8,91	20,4	3,87	
Amposta	2007	21.197	7,77	138,3	26,23	
Valls	2010	24.570	9,00	55,3	10,49	
Subtotal		272.950	34,08	527,2	8,36	6
Girona		756.156		5.910		
Girona	2007	97.227	57,27	39,1	33,48	
Lloret de Mar	2013	38.624	22,75	48,7	41,70	
Olot	2014	33.913	19,98	29	24,83	
Subtotal		169.764	22,45	116,8	1,98	3
Lleida		438.001		12.150		
Lleida	2011	139.176	31,78	212,3		1
Población de Cataluña cubierta PMUS		3.584.697	47,68	1.516	4,72	
TOTAL CATALUÑA		7.518.903		32.108		38

Fte. Instituto Cartográfico de Cataluña. Idescat. Para los datos de superficie y el resto del INE.

Otro de los aspectos que deben señalarse es que se diseña la planificación de la movilidad en Cataluña en cascada, proponiendo instrumentos diferentes para cada ámbito territorial. Existe un Plan Director de la Movilidad (PDM) en el ámbito regional, planes específicos para aplicar las Directrices de forma sectorial en cada modo de transporte, tanto de personas como de mercancías; y por último, la ley contempla un documento estratégico básico en el ámbito municipal: el Plan de Movilidad Urbana (PMU). Además, el texto normativo propone un modelo de gestión de la movilidad mediante la creación de Autoridades Territoriales o Consorcios en cada una de las áreas, de forma que permita la coordinación del transporte público, la planificación de nuevos servicios y la coordinación de las distintas integraciones tarifarias entre los distintos operadores, donde participaran los ayuntamientos respectivos y la Generalitat de Cataluña.

Como ya se ha señalado, Cataluña fue la primera comunidad autónoma que elaboró y aprobó normativa específica para planificar y gestionar la movilidad, en concreto la Ley de 9/2003, de 13 de junio, de la Movilidad de Cataluña. Aunque no se califique como “sostenible” en su título, sin embargo, tanto en el preámbulo como en su articulado, está impregnada de los principios básicos de un modelo de desarrollo sostenible que persigue una mejora de la calidad de vida, sin comprometer los recursos de las futuras generaciones. De todas formas, es preciso aclarar algunas contradicciones de la norma o determinados aspectos que quedan poco claros en su articulado.

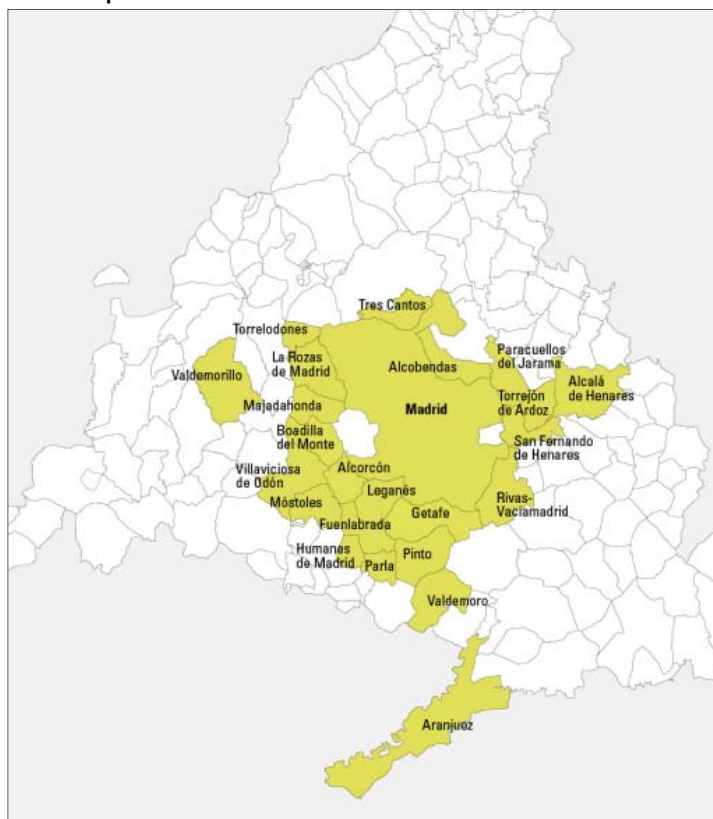
La ley propone una planificación global e integral de la movilidad como un sistema que prioriza los transportes más sostenibles (transporte público, o no motorizados), idea coherente con los principios de la movilidad sostenible, sin embargo señala claramente que lo hará “sin renunciar a la complementariedad del transporte privado”.

Por último, incluía la relación entre el urbanismo y la movilidad⁴⁵, de tal forma que determinaba la obligatoriedad de Estudios de Movilidad Generada en todos los proyectos urbanísticos futuros. Este aspecto se regula en el posterior Decreto 344/2006, donde se diferencian dos categorías distintas: las asociadas a la planificación y las implantaciones singulares. En ambos casos, además de evaluar los nuevos desplazamientos generados, es necesario establecer las medidas correctoras necesarias.

5.5.8. La planificación de la movilidad en la Comunidad de Madrid

La Comunidad de Madrid cuenta con 23 PMUS que benefician al 81,26% de la población (5.244.877 habitantes) y cubre el 22,84% del territorio (véase tabla 16 y mapa 10). Estos planes afectan a todas las grandes ciudades, desde la capital madrileña, a casi todos los municipios de la primera y segunda corona metropolitana.

Mapa 10. Planes de Movilidad en la Comunidad de Madrid



⁴⁵ Este planteamiento ya se contemplaba en la Ley de Urbanismo de Cataluña, la Ley 2/2002 de 14 de marzo para los Planes Directores de Urbanismo, aunque no establecía la obligación de definir medidas correctoras.

A la vez, en 2005 tuvieron lugar las primeras experiencias en la Comunidad de Madrid en relación a la movilidad al trabajo⁴⁶. Ese año también comenzó a idearse un primer proyecto piloto para la elaboración de planes de movilidad que permitiera ensayar una metodología por entonces inexistente (Entrevista a Ángel Cediél, 2013). En 2006 salió a concurso el PMUS de Getafe⁴⁷ en virtud de un convenio específico entre el Ayuntamiento, el IDAE y el Consorcio Regional de Transportes. Desde entonces el Consorcio ha tenido un papel activo en el desarrollo de la gran mayoría de proyectos para la elaboración de PMUS. Esto se traduce en la organización de jornadas, sesiones técnicas y otros eventos, como los actos de difusión pública de los planes o la organización y celebración de la Semana Europea de la Movilidad.

En total, el Consorcio apoyó 129 actuaciones; la subvención cubría una media aproximada del 60% del coste de la medida y el 40% restante era aportado por el Ayuntamiento. Existen otros actores beneficiados como las universidades, las fundaciones y las asociaciones que tienen un interés específico en la movilidad. Al principio, la mayor inversión provenía del Consorcio, pero con el tiempo, fueron los propios ayuntamientos los que aportaron un mayor porcentaje de recursos económicos. A partir de 2011, dejaron de llegar las ayudas del IDAE y los Planes posteriores a esa fecha, o bien finalizan PMUS que habían comenzado con anterioridad, o se nutren de fondos provenientes de las arcas municipales.

Tabla 16. Distribución demográfica y territorial de los PMUS en la Comunidad de Madrid (2005-2014)

	Año	Habitantes beneficiados	%	Superficie cubierta	%	Municipios
Alcalá de Henares	2009	200.468	3,82	87,72	4,78	
Alcobendas	2010	112.188	2,14	44,98	2,45	
Alcorcón	2010	170.336	3,25	33,73	1,84	
Aranjuez	2005	57.792	1,10	201,11	10,97	
Boadilla del Monte	2010	47.852	0,91	47,2	2,57	
Fuenlabrada	2009	195.864	3,73	39,41	2,15	
Getafe	2005	173.057	3,30	78,38	4,27	
Humanes	2010	19.404	0,37	19,46	1,06	
Las Rozas	2008	92.784	1,77	58,31	3,18	
Leganés	2010	186.696	3,56	43,09	2,35	
Madrid	2013	3.165.235	60,35	605,77	33,03	
Majadahonda	2010	70.359	1,34	38,47	2,10	
Móstoles	2010	205.712	3,92	45,36	2,47	
Paracuellos	2012	21.718	0,41	43,92	2,39	
Parla	2010	125.323	2,39	24,51	1,34	
Pinto	2008	47.594	0,91	62,04	3,38	
Rivas	2009	80.483	1,53	67,38	3,67	
San Fernando Henares	2005	40.781	0,78	38,86	2,12	
Torrejón de Ardoz	2008	126.878	2,42	32,62	1,78	
Torrelodones	2011	22.838	0,44	21,95	1,20	
Tres Cantos	2008	42.546	0,81	37,93	2,07	
Valdemorillo	2010	12.058	0,23	93,68	5,11	
Villaviciosa de Odón		26.911	0,51	68,05	3,71	
Población cubierta PMUS		5.244.877	81,26	1.833,93	22,84	23
Población CAM		6.454.440		8.030		

Los PMUS tuvieron un lento comienzo. Con anterioridad a 2007 se habían iniciado tres planes: Getafe por su dimensión y actividad productiva; Aranjuez por ser una ciudad patrimonial; y finalmente, Soto del Real, por ser un municipio pequeño con gran dependencia de Madrid. No obstante, este último no podía considerarse, en sentido estricto, un plan. Con la puesta en marcha del Plan de Acción (2007-2012) se redactaron otros tres, y en 2008 se aceleró el proceso con la elaboración de 10 planes más. La crisis económica afectó a la planificación de la movilidad por las restricciones presupuestarias que llevaron a cabo las administraciones. Coincidió además, con la finalización del Plan de Acción y la desaparición de

⁴⁶ En 1999 se realizó el estudio para implantar un autobús lanzadera en el Polígono Tres Cantos desde la estación de Cercanías; participaron 110 empresas y 4.600 empleados. En 2002 también se realiza un estudio de mejora de la accesibilidad a los Polígonos de Rivas Vaciamadrid y Arganda en relación con la nueva línea 9 de Metro y en el 2005 se ponen en marcha las lanzaderas en los Polígonos Industriales Getafe.

⁴⁷ BOCM, de 28 de marzo del 2006, que rectifica el anterior BOCM de 13 de marzo. También se trabajó algo más tarde en el municipio de Soto del Real para ensayar en un ámbito poblacional más pequeño. El 24 de mayo del 2006 se firmó el convenio de colaboración entre la Dirección General de Industria, Energía y Minas de la Comunidad de Madrid y el IDAE, aunque el órgano gestor sería el Consorcio Regional de Transporte que depende de otra Consejería.

fondos para este tipo de iniciativas. Al final de este periodo se habían redactado, o se estaban terminando de redactar, 23 PMUS en el conjunto de la Comunidad de Madrid.

5.5.9. La planificación de la movilidad en la Comunidad Valenciana

En 2006 se firmó el Convenio de Colaboración entre el IDAE y la Agencia Valenciana de la Energía, como ente gestor, aunque posteriormente las funciones fueron asumidas por el organismo autonómico el IVACE (Instituto Valenciano de Competitividad Empresarial)⁴⁸ que sería el que convocara las ayudas. Además, la elaboración de PMUS debía contar con el apoyo de la Agencia Valenciana de la Movilidad, encargada de gestionar los servicios de transporte regular de viajeros.

A lo largo de estos años en la Comunidad Valenciana se han elaborado 17 PMUS, siendo las provincias de Alicante, con 8 planes, y Valencia, con 7, las que concentran la gran mayoría de las iniciativas. En la provincia de Castellón solo se han redactado dos. La población beneficiada por estos planes alcanza el 43,87%; por provincias, Valencia cubre a más del 50% de la población, Alicante, el 40,5% y Castellón al 26,76 % (véase tabla 17 y mapa 11).

En la Comunidad Valenciana puede hablarse de dos etapas diferenciadas; una, la que corresponde a los Planes de Movilidad elaborados a partir del Convenio con el IDAE, cuyas ayudas se asignaron en 2007; y otra, en la que se incluyen aquellos PMUS que se realizaron con la intención de ser aprobados en 2014 para que los ayuntamientos pudieran acogerse a las subvenciones para el transporte urbano del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas⁴⁹.

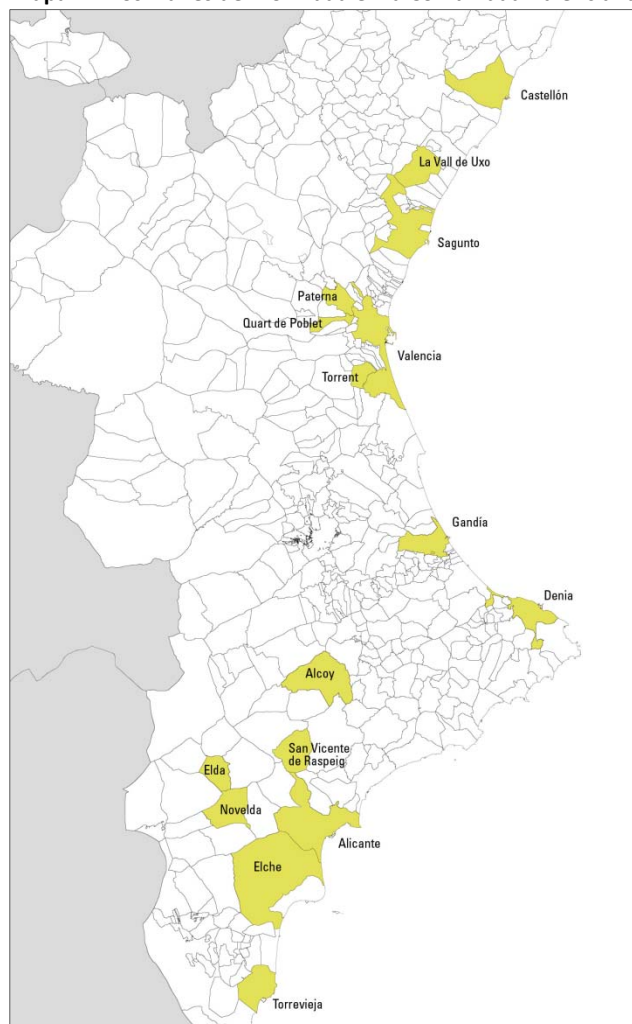
Como herramienta principal de planificación la Comunidad Valenciana cuenta con un marco normativo, la Ley 6/2011 de 1 de abril, de Movilidad de la Comunidad Valenciana. En ella se señalan los niveles de ordenación y gestión de la movilidad mediante una serie de instrumentos planificadores. Esta norma regula el ámbito territorial de los diferentes planes según la escala; los Planes Supramunicipales de Movilidad, de ámbito comarcal o metropolitano; los Planes Municipales de Movilidad y los Planes de Movilidad a elementos singulares por su capacidad de atracción o generación de viajes.

Tabla 17. Cobertura demográfica y territorial de los PMUS en la Comunidad Valenciana (2005-2014)

Provincias y municipios	Año	Población	% Beneficiada por PMUS	Superficie cubierta por PMUS	% superficie cubierta por PMUS	Nº PMUS
Valencia		2.548.898		10.763		
Quart de Poblet	2007	24.944	1,14	19,60		
Paterna (2007)	2009	67.156	3,06	38,85		
Sagunto (2007)	2008	65.003	2,96	132,00		
Gandia (2017)	2014	76.497	3,48	60,80		
Torrent (2007)	2013	80.551	3,67	69,32		
Valencia (2013)	2014	786.424	35,82	134,65		
Subtotal		1.100.575	50,13	455,22	28,67	7
Alicante		1.868.438		5.816,00		
Elche (2006)	2007	228.647	10,41	326,07		
Denia (2007)	2009	41.672	1,90	66,18		
San Vicente de Raspeig (2007)	2012	55.946	2,55	40,55		
Novelda(2007)	2010	26.292	1,20	75,70		
Alcoi (2013)	2014	59.675	2,72	129,86		
Alicante (2013)	2014	332.067	15,12	201,27		
Elda	2014	53.540	2,44	45,79		
Torrevieja(2010)	2014	91.415	4,16	71,44		8
Subtotal		889.254	40,50	956,86	60,26	
Castellón		587.508	26,76	6.632		
La Vall d'Uixó	2007	31.828	1,45	67,10		
Castellón (2007)	2014	173.841	7,92	108,80		
Subtotal		205.669	9,37	175,90	11,08	2
TOTAL cubierto por PMUS		2.195.498	43,87	1.587,98	6,83	
COMUNIDAD VALENCIANA		5.004.844		23.255,00		17

⁴⁸ Según una noticia aparecida en elperiodic.com el 22 de mayo del 2014. El IVACE ha impulsado 33 planes de Movilidad Urbana Sostenible en la Comunidad Valenciana.

⁴⁹ En algún caso, como sucedió con Alicante en 2012, la ciudad fue duramente criticada por la prensa al carecer de PMUS, las portadas recogían la noticia: BIOT, Rosa (2012) "Alicante perderá 1,8 millones por carecer de un plan de movilidad" en El País 24 de junio del 2012.

Mapa 11. Los Planes de Movilidad en la Comunidad Valenciana

Los Planes Municipales de Movilidad son obligatorios en aquellos municipios que tienen más de 20.000 habitantes o con capacidad residencial equivalente. Además, reconoce la necesidad de su elaboración si el Planeamiento General sufre modificaciones relevantes. Por otra parte, los ayuntamientos tienen obligación de redactar PMM en aquellos ámbitos con problemáticas de movilidad: centros históricos, zonas de concentración terciaria, estadios deportivos, zonas comerciales, espacios turísticos y de ocio nocturno, zonas de carga y descarga de mercancías.

5.5.10. La planificación de la movilidad en Extremadura

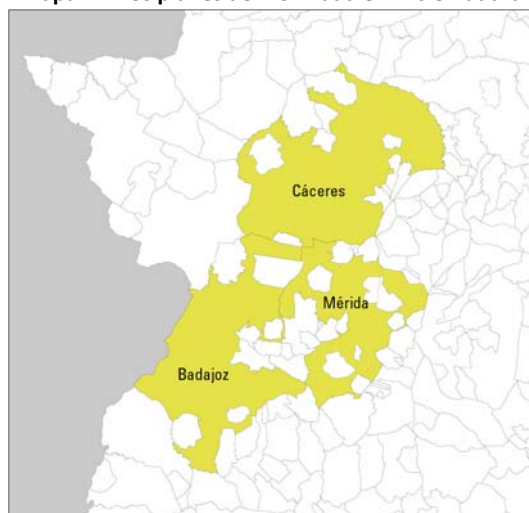
En Extremadura el convenio de colaboración con el IDAE se firmó el 20 de septiembre de 2007, con un año de retraso respecto al resto de las autonomías. Como en otros casos el objetivo era definir la puesta en práctica de las actuaciones del Plan de Acción de la E4 con el órgano gestor. En el caso de la Junta de Extremadura esa función correspondió a la Dirección General de Planificación Industrial y Energética de la Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente.

En esta región se han implantado tres PMUS: Badajoz, Mérida y Cáceres, que beneficiarían a una población de 305.357 habitantes, es decir, un 27,77% de los extremeños. En cuanto a la superficie afectada, alcanzó al 9,74% del territorio de la comunidad autónoma, el 56,85% de la provincia de Badajoz, y el 43,15% restante en la de Cáceres (véase tabla 18 y mapa 12).

Tabla 18. Cobertura demográfica y territorial de los PMUS en Extremadura

	Fecha	Población cubierta por PMUS	%	Superficie extremeña cubierta por PMUS	%
Provincia de Badajoz		690.929		21.766,00	
Badajoz	10 junio 2014	150.517	71,85	1.440,37	
Mérida	8 abril del 2013	58.985	28,15	865,60	
Subtotal		209.502	19,05	2.305,97	56,85
Provincia de Cáceres		408.703		19.868,00	
Cáceres	2012	95.855	8,72	1.750,33	43,15
Población cubierta		305.357	27,77	4.056	9,74
Población TOTAL		1.099.632	41.635,00		

Para llevar a cabo los planes de movilidad Extremadura elaboró la *Estrategia para el desarrollo sostenible de Extremadura* (Dirección General de Evaluación y Calidad Ambiental se la Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente de la Junta de Extremadura, 2011), que contemplaba una línea estratégica referente al cambio climático que tenía por objetivo impulsar la movilidad sostenible para afrontar los retos ambientales. Como documento de refuerzo a la sostenibilidad, Extremadura cuenta también con una hoja de ruta, tras la aprobación de una Estrategia de Cambio Climático para Extremadura (2009-2012) y otro documento más reciente para el periodo entre 2013 y 2020. En el objetivo 5 se recogía la intención de “promover la eficiencia energética en la movilidad”, y la medida novena señalaba la necesidad de “promover el desarrollo de Planes de Movilidad Urbana Sostenible en los principales núcleos urbanos”.

Mapa 12. Los planes de movilidad en Extremadura

Algunas de las actuaciones de los PMUS se desarrollaron dentro del Marco Operativo España-Portugal, cofinanciando por fondos FEDER (2007-2013). Igualmente, este programa incluía criterios de selección de operaciones de los PMUS. La gestión de estas actuaciones puede realizarse de forma conjunta entre la administración general del estado a través del IDAE y la administración autonómica, a través de la Agencia Extremeña de la Energía. En el caso del PMUS de Mérida participaron en su financiación el Ministerio de Fomento, los transportes urbanos de Mérida y la Universidad de Extremadura.

5.5.11. La planificación de la movilidad en Galicia

El primer convenio de colaboración entre el IDAE y el Instituto Enerxético de Galicia (INEGA) se firmó el 4 de abril de 2006. Los convenios de este tipo, que se renuevan anualmente, cuentan además con la financiación parcial del Fondo de Desarrollo Regional, al amparo del Programa FEDER Galicia 2017-2013; otra parte de los recursos procede del Fondo de Cooperación Interterritorial.

La planificación de la movilidad sostenible en Galicia se enmarca en documentos estratégicos y en líneas de ayuda que han permitido impulsar un cambio en la cultura de la movilidad urbana. Por un lado,

desde hace años la Dirección Xeral de Desenvolvemento Sostenible ha apoyado metodológica y económicamente el desarrollo de Agendas 21 Locales que contemplan los aspectos relacionados con la movilidad urbana. Por otro, las *Directrices do Ordenación del Territorio de Galicia (DOT)*, que fueron aprobadas definitivamente en febrero de 2011 por la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras, contemplaban un marco estratégico para potenciar la movilidad no motorizada, y los transportes públicos colectivos. Sin embargo, en esas directrices se echa en falta una mención expresa a las herramientas para la gestión de la movilidad como son los PMUS en la escala municipal.

Tabla 19. Cobertura demográfica y territorial de los PMUS en Galicia

	Fecha	Habitantes	%	superficie	%
Provincia de Ourense		322.293		7.273,00	
Ourense	Memoria mayo 2012	106.905	33,17	85,50	12,70
Provincia de A Coruña		1.132.735		7.950,38	
A Coruña	Comenzó en 2013 y fue aprobado Pleno el 21 de julio de 2014.	244.810	71,87	37,83	
Santiago de Compostela	2 junio 2012	95.800	5,03	220,00	
Subtotal		340.610		257,83	38,30
Provincia de Pontevedra		950.919		4.495,00	
Pontevedra	2014	82.946	6,10	80,00	
Redondela **	2006	29.909	2,20	51,90	
Vigo	2014	294.957	15,48	109,05	16,20
Subtotal		1.358.731			-
Provincia de Lugo		342.748		9.856,00	
Lugo	15 dic 2009 (presentación) ⁵⁰	98.560	5,17	329,78	48,99
Población cubierta por PMUS		1.904.806	69,30	673	2,28
Población TOTAL		2.748.695		29.574,38	

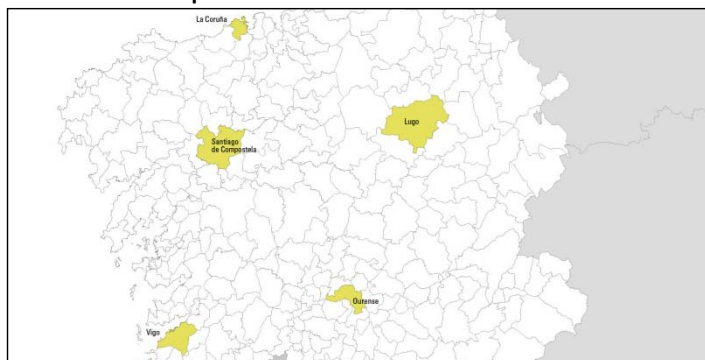
* Riveira (2015)

** Redondela (2006) en la A21 se identificaba la necesidad de elaborar un plan de movilidad y el PMUS lo pago el Instituto Enerxetia de Galicia en el 2008.

Además, existen documentos estratégicos sectoriales en materia de transporte y movilidad. De una parte, se cuenta con el Plan de Movilidad y Ordenación Vial Estratexica, Plan Move (2010-2015) de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras (2009). Esta iniciativa tenía por objeto mejorar el transporte y la accesibilidad en general y “potenciar los modos alternativos al vehículo privado a través de la implantación de aparcamientos disuasorios en los entornos de las ciudades”. Por otra parte, en 2012 se redactó el Plan Director de Movilidad Alternativa de Galicia (PDMAG-2014-2020) de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras, que tenía por objeto planificar la movilidad ciclista interurbana y metropolitana. Finalmente, contaba para la planificación del transporte como el Plan Integral de Transporte de Galicia (2009-2015) (PITGAL), con el objetivo de fomentar el uso del transporte colectivo y otros modos alternativos frente al vehículo privado; y con el Plan de Transporte Metropolitano de Galicia, para mejorar la movilidad y accesibilidad en el entorno de las áreas metropolitanas, mejorando el transporte público colectivo.

Galicia cuenta en la actualidad con siete PMUS (véase tabla 19 y mapa 13). La población que cubre es de 1.904.806 habitantes, el 69,30% de la población gallega. Se incluyen las capitales de provincia y las grandes ciudades donde se concentra la actividad económica y los problemas de movilidad. Sin embargo, ello no quiere decir que estas medidas se extiendan a todo el territorio ya que esa concentración demográfica sólo cubre el 2,28% de la superficie de Galicia.

⁵⁰ Elaborado por la Agencia de Ecología de Barcelona.

Mapa 13. Planes de Movilidad en Galicia

5.5.12. La planificación de la movilidad en las Islas Baleares

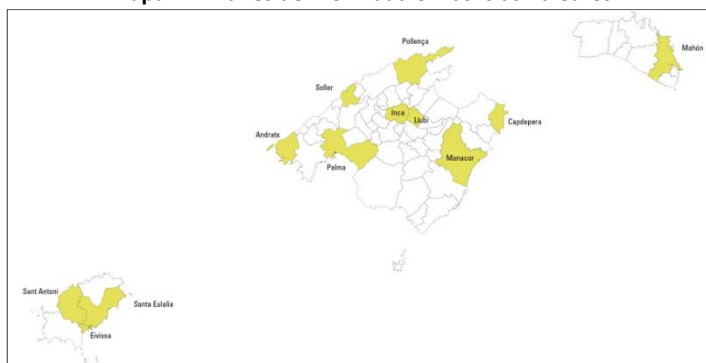
En 2006 se firmó el Convenio de Colaboración entre el órgano gestor, la Conselleria de Comerç, Industria i Energía del Govern Balear, y el IDAE. En la actualidad las Islas Baleares cuentan con 12 Planes de Movilidad Urbana Sostenible que cubren una población de 662.020 habitantes (el 49,7% de la población total), concentrándose casi el 80% en Mallorca (véase la tabla 20 y el mapa 14). Solo en la capital de Palma de Mallorca la población beneficiada por las medidas del PMUS llega a casi 400.000 personas. Los planes pueden afectar a un 26,1% del territorio, siendo la Isla de Mallorca la que tiene un mayor número de planes y una mayor superficie cubierta por potenciales actuaciones que suponen alcanzando el 68,6% de las Islas Baleares.

Tabla 20. Cobertura demográfica y territorial de los PMUS en las Islas Baleares

CAIB	Fecha	Habitantes	%	Superficie	%	Nº PMUS
Mallorca		1.103.442		3640,11		
Manacor	2006/2009	40.264	7,68	260,31		
Palma	2006	399.093	76,12	208,63		
Soller	2007	13.842	2,64	42,8		
Inca	2007	30.625	5,84	58,34		
Andratx	2007	10.806	2,06	81,46		
Llubi	2008	2.216	0,42	34,92		
Capdepera	2009	11.385	2,17	54,92		
Pollença	2009	16.088	3,07	151,65		
Subtotal		524.319	79,20	893,03	68,60	
Eivissa		133.702		572,56		
Sant Antoni de Pormany	2006	23.359	17,47	126,8		
Eivisa	2006	49.693	37,17	11,14		
Santa Eulalia	2008	36.189	27,07	153,58		
Subtotal		109.241	16,50	291,52	22,39	
Menorca		94.875		701,8		
Mahón	2008	28.460	4,30	117,2	9,00	
TOTAL población PMUS		662.020	49,70	1.302	26,08	
Población total		1.332.019		4.992,00		12

La planificación de la movilidad en Baleares tiene una tradición sólida, fundamentada en estudios y documentos que han marcado las directrices de ordenación del territorio y el transporte. En este sentido, debe destacarse que algunos de los planes territoriales son anteriores a la puesta en marcha de la E4 y de la firma del convenio con la CAIB.

El *Pla Director Sectorial de Transport de Illes Balears* nació en la etapa del denominado “Pacte de Progres” que dio forma al gobierno autonómico en 1999 y sería aprobado el 3 de septiembre de 2004. Incorporaba por vez primera la variable de la sostenibilidad en todos los ámbitos territoriales: autonómico, insular y municipal (Vega, 2001). Planteaba medidas de gestión de la demanda de transporte así como Planes de Movilidad que deberían aplicarse a todas las ciudades. Esa semilla plantada en otros tiempos daría fruto años más tarde con la aprobación de la Ley de Transportes Terrestres y Movilidad Sostenible de las Islas Baleares (Ley 4/2014). De esta forma, se convirtió en una de las pocas comunidades autónomas que cuenta con una ley de movilidad.

Mapa 14. Planes de Movilidad en las Islas Baleares

Aunque con otras denominaciones, pueden verse en estas iniciativas legislativas influencias de la Ley de Movilidad de Cataluña 2003 en su intención de idear una estructura de planificación de la movilidad. Se compone de un Plan Director Sectorial de Movilidad de las Islas Baleares, regulado en el marco de la Ley de Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares (Ley 6/1999). Un siguiente nivel lo compondrían los Planes Insulares de Servicios de Transporte Regular de Viajeros por Carretera, y finalmente, en el ámbito municipal, los Planes de Movilidad Urbana Sostenible.

La ley determina la obligación de contar con un PMUS a los municipios que de acuerdo a la normativa de régimen local, deban prestar servicio de transporte colectivo urbano de viajeros (es decir los mayores de 50.000 habitantes) así como aquellos otros que determine el Plan Director Sectorial de Movilidad de las Islas Baleares. La ley contempla la revisión de estas medidas de planificación en plazos de ocho años.

Además, la comunidad balear cuenta con un Plan de Eficiencia Energética (2005-2015) de la Dirección General de la Energía de la Consejería de Comercio, Industria y Energía del Gobierno de Baleares. Esta iniciativa legal incluye propuestas de actuación para impulsar la estabilización y el ahorro energético en el sector del transporte, entre los que se encuentra el Programa de Fomento de la Movilidad Sostenible. Igualmente contempla la promoción del transporte público, el uso de la bicicleta y las rutas peatonales, la evaluación de la viabilidad del *carsharing* o el fomento de la movilidad sostenible.

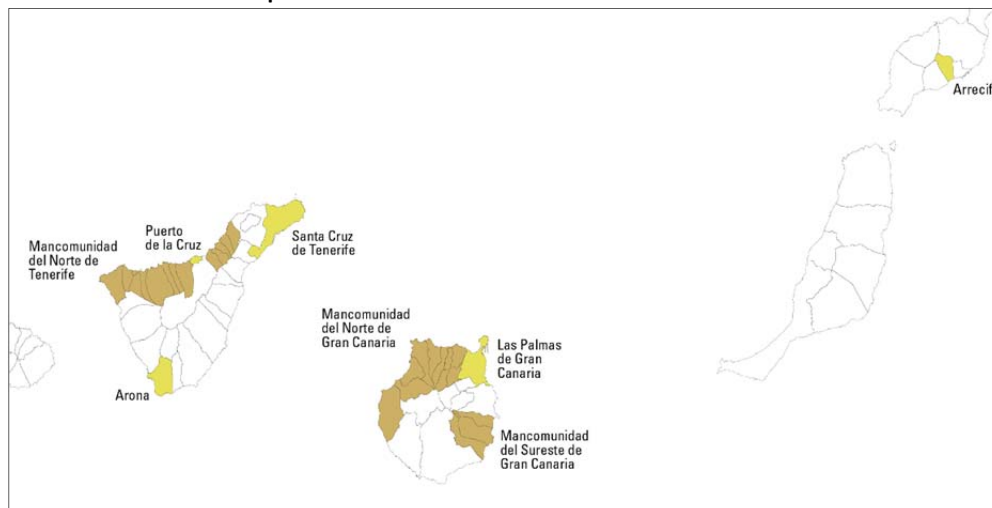
5.5.13. La planificación de la movilidad en las Islas Canarias

En 2006 se firmó el convenio de colaboración entre el IDAE y el órgano gestor canario, la Dirección General de Energía de la Consejería de Empleo, Industria y Comercio. La estructura de la planificación del transporte en Canarias ha previsto Planes Insulares de Transporte y Movilidad Sostenible (PIMS) que se enmarcan dentro de las orientaciones europeas para las áreas territoriales de más de 10.000 habitantes. En 2014 se aprobó el de la Isla de Lanzarote, que incluía La Graciosa, y dio comienzo el de Fuerteventura. Por otra parte, Tenerife cuenta desde 2012 con un Plan Territorial Especial de Ordenación del Transporte cuyo documento normativo (Tomo IX) recoge, en el artículo 17, los objetivos de la Autoridad del Transporte Insular. Esta norma señala como relevantes la promoción de la movilidad sostenible y el impulso del transporte público frente al privado. El artículo 19 se dedica al completo a los PMUS e indica lo siguiente:

“Los Planes de Movilidad Sostenible son los documentos estratégicos que contienen el conjunto de actuaciones que tienen como objetivo la implantación de formas de desplazamiento más sostenibles en el ámbito geográfico que corresponda (municipal o comarcal), priorizando la reducción del transporte individual en beneficio de los sistemas colectivos y de otros modos no motorizados de transportes y desarrollando aquéllos que hagan compatibles crecimiento económico, cohesión social, seguridad vial y defensa del medio ambiente, garantizando, de esta forma, una mejor calidad de vida para los ciudadanos” (Cabildo Insular de Tenerife, 2012).

Se indicaba que todos los municipios de más de 20.000 habitantes deberían desarrollar PMUS que pudieran adoptar estos planes en el ámbito supramunicipal, cuando así lo acordasen los municipios que compartan un esquema de movilidad interdependiente. Y se recomendaba para el resto de municipios, ya obligados a la elaboración de un Estudio de Movilidad Municipal por la ley 13/2007 de Ordenación del transporte terrestre por carretera de Canarias, a la adopción de medidas de contenido similar. La Autoridad de Transporte Insular y el Cabildo de Tenerife debían colaborar técnicamente con los ayuntamientos en su redacción, e informar de dichos planes con el fin de garantizar la correcta integración de la red de transportes insular. Esta situación también se daba en Gran Canaria.

Mapa 15. Los Planes de Movilidad en las Islas Canarias



Las Islas Canarias cuentan con seis PMUS, tres de ellos tienen carácter mancomunado: el Plan de Movilidad Sostenible de la Mancomunidad del Norte de Gran Canaria, que incluye a 10 municipios; el Plan de Movilidad Sostenible de la Mancomunidad del Sureste de Gran Canaria que incluye a cuatro municipios; y la Mancomunidad del Norte de Tenerife que incluye a nueve municipios. En resumen de los 28 municipios que cuentan con PMUS, 23 lo tienen de forma mancomunada⁵¹.

La población que puede verse beneficiada por estos Planes, y por otras medidas que vayan a implantarse o estén en funcionamiento, alcanza al 22,2% de la población. Tres capitales canarias cuentan con PMUS: Las Palmas, Santa Cruz de Tenerife y Arrecife, y abarcan al 51,8% (644.442 habitantes) de la población afectada por planes de movilidad en todas las islas. Hay que tener en cuenta el importante número de turistas que visita estas islas, por lo que su efecto puede alcanzar a un volumen mayor de personas.

⁵¹ No existe mucha información sobre el estado de estas iniciativas en las Islas Canarias. Se cree, sin embargo, que es posible que existan las siguientes actuaciones: PMUS de Candelaria (31.000 €, evaluación 53%), Ingenio (36.000 €, 69%), Mancomunidad del Norte de Tenerife: Buenavista, Garachico, La Guancha, Icod de los Vinos, La Matanza de Acentejo, Los Realejos, El Rosario, Tacoronte, Los Silos y la Victoria de Acentejo. Yo creo que también se incluyen los municipios del PMUS del Concejo del Acentejo (Tacoronte, El sauzal, La Matanza (R), la Victoria y Santa, Ursula. Para la Mancomunidad del Noroeste se justifican 36.000 € (77%). Se trata de los proyectos subvencionados por la Viceconsejería de Industria y Energía, resolución de 13 de enero del 2012, por la que se resuelve de manera definitiva la convocatoria de subvenciones para la realización de distintas actuaciones que fomentan el ahorro y la eficacia energética para el ejercicio 2010. También en el Informe de Evaluación del IDAE aparece el PMUS del Ayuntamiento de Teor (cerca de Las Palmas de Gran Canaria). En Lanzarote: PMUS de Arrecife (2010) la concejalía de tráfico del ayuntamiento de Arrecife firmó un convenio de colaboración con la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria y la Fundación Canaria Universitaria para su elaboración. Cuenta con una subvención de 70.000 € por parte de la Consejería de Industria, Comercio y Nuevas Tecnologías del Gobierno de Canarias. Por su parte el Ayuntamiento aportará 46.504 €

Tabla 21. Cobertura demográfica y territorial de los PMUS en las Islas Canarias (2005-2014)

	Fecha	Población	%	Superf.	%	Nº PMUS	Nº municipios
Gran Canaria							
Mancomunidad del Norte de Gran Canaria	2006						
Agaete		5.656		45,50			
Artenara		1.180		66,70			
Arucas		37.056		33,01			
Firgas		7.618		15,77			
Galdar		24.209		61,59			
La Aldea de San Nicolás		8.225		123,58			
Moya		7.869		31,87			
Santa María de Guía		13.968		42,59			
Teror		12.606		25,70			
Valleseco		3.886		22,11			
SUBTOTAL		122.273	17,72	468,42	30,02		
Mancomunidad del Sureste	2007						
Aguimes		30.244		79,28			
Ingenio		30.173		38,15			
Santa Lucía		68.544		61,56			
San Bartolomé		56.698		333,13			
SUBTOTAL		185.659	26,90	512,12	32,83		
Las Palmas	2012	382.283	55,39	100,55	6,45		
TOTAL		690.215		1.081	69,30		
Población de Gran Canaria		838.397		1.560,10		3	15
Tenerife							
Sta. Cruz de Tenerife	2009	205.279	41,14	150,56	7,40		
Mancomunidad del Norte de Tenerife	2007						
Buenavista		4.884		67,42			
Garachico		5.169		29,28			
La Guacha		5.482		23,78			
Icod de los Vinos		22.913		95,91			
La Matanza de Acentejo		8.745		14,11			
Tacoronte		23.929		30,09			
El Sauzal		89.898		18,31			
La Vitoria		9.026		18,36			
Sta. Ursula		14.296		22,59			
SUBTOTAL		184.342	36,95	319,85	15,72		
Arona	2010	79.890		81,79			
Puerto de la Cruz	2011	29.435		8,73			
Subtotal municipios con PMUS		498.946	56,07	561	27,57		
TOTAL Tenerife		889.936		2.034,38		4	12
Lanzarote							
Arrecife	2007	56.880	40,92	22,72	2,69		
Total Lanzarote		139.000		845,94		1	1
Población cubierta por PMUS		1.246.041	59,19	1.665	22,22		
TOTAL CANARIAS		2.105.000		7.493,00		8	28

Es en la Isla de Tenerife donde se encuentra un mayor número de personas cubiertas con un PMUS, una cifra que alcanza al 56% de sus habitantes, mientras que en Gran Canaria es del 32,8% (con una población similar) y en Lanzarote a tan sólo el 6,6%. Hay que tener en cuenta que Lanzarote es Reserva de la Biosfera y, debido a ello, está obligada a aplicar políticas de sostenibilidad en todos los sectores, también en el de la movilidad. Otro aspecto importante es el impacto que las medidas contempladas en un PMUS puedan tener en el territorio. Estos Planes tienen capacidad de transformar o mejorar un espacio de 1.665 Km² que corresponde al 22% de la superficie de la comunidad autónoma. La isla que cuenta con mayor territorio bajo PMUS es Gran Canaria, con 1.081 Km².

5.5.14. La planificación de la movilidad de La Rioja

En 2007 se firmó el convenio de colaboración entre el IDAE y el Gobierno de La Rioja, siendo el órgano gestor la Dirección General de Industria y Comercio de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Es una de las autonomías que menos ha impulsado la movilidad sostenible y cuenta con un único municipio con PMUS: Logroño, capital de la comunidad.

En La Rioja el planeamiento de la movilidad sostenible no encuentra un marco adecuado para su desarrollo. En realidad, parece una propuesta de otra época. Por un lado, la Estrategia Territorial de La Rioja de 4 de noviembre en el marco de la Ley 5/2006, de 2 de mayo de Ordenación del Territorio y Urbanismo, marca las pautas de un modelo territorial que apuesta por el crecimiento urbanístico y por las infraestructuras, y en el que tan sólo se mencionan algunos aspectos favorables a la intermodalidad y al impulso del transporte colectivo, pero sin una visión integral ni coordinada.

Las políticas de transporte chocan con los objetivos de la nueva cultura de la movilidad. El Gobierno aprobó el Plan de Carreteras 2010-2021 en el que se proponía construir tres nuevas carreteras intervalles y 16 nuevas variantes de autovía. Es en este contexto regional en el que se desarrolla la escasa actuación en movilidad sostenible.

Mapa 16. Planes de Movilidad en La Rioja



Cuenta con tan solo un PMUS, el de la ciudad de Logroño. Las medidas que lleva asociadas el Plan deberían permitir mejorar los desplazamientos urbanos con una perspectiva más sostenible de casi la mitad de la población (47,6%) que asciende a 151.962 habitantes y que se concentran en el escaso territorio de la capital riojana, el 1,6% de la superficie de toda la Comunidad Autónoma (47,6 Km²).

Tabla 22. Cobertura demográfica y territorial de los PMUS en La Rioja (2005-2014)

	Fecha	Población cubierta	%	Superficie cubierta	%	Nº PMUS	Municipios
		319.002		5.045			
Logroño	2014	151.962	47,63%	47,64	1,58	1	1

5.5.15. La planificación de la movilidad en la Ciudad Autónoma de Melilla

La Ciudad Autónoma de Melilla contaba con algunos documentos anteriores al Plan de Movilidad entre los que se encontraban un Informe sobre las calles del centro de la ciudad del año 2000, un estudio de 2003 con un análisis de tráfico de varias calles principales donde se había realizado aforación, y el Plan General de Urbanismo del 2012. En este marco se establecen los condicionantes del PMUS.

El PMUS se ha gestionado desde el Área de Movilidad de la Ciudad Autónoma. El Ayuntamiento está trabajando en este momento en un Pacto por la Movilidad con la ciudadanía. El PMUS se enmarca dentro del Plan General de Ordenación Urbana aprobado inicialmente en 2012, con el que, de forma paralela, quiere desarrollar nuevas formas de entender la movilidad mediante objetivos y criterios urbanísticos e instrumentos de planificación del transporte y de las carreteras. Al ser una ciudad autónoma las medidas del Plan de Movilidad benefician a todo el conjunto de los melillenses, 84.509 personas, y a todo el término municipal que ocupa una superficie de tan sólo 12,3 Km².

Tabla 23. Cobertura demográfica y territorial del PMUS de Melilla (2014)

Fecha	Población	superficie	nº PMUS	Municipios
2012. Aprobado el 6 de junio de 2014	84.509	12,3	1	1

5.5.16. La planificación de la movilidad en la Región de Murcia

La Región de Murcia firmó en 2006 el convenio de colaboración entre el IDAE y el órgano gestor correspondiente que en su caso era la Consejería de Desarrollo Sostenible y Ordenación del Territorio.

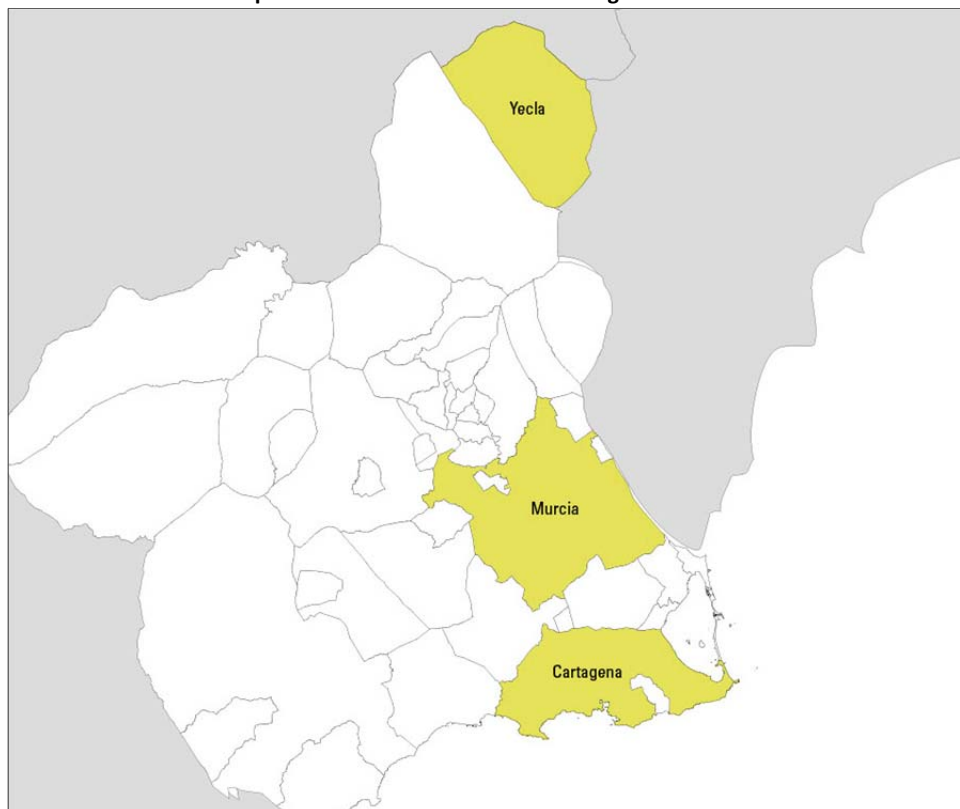
Los planes de movilidad se enmarcan en la Ley 13/2015, de 30 de marzo de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia. Cuenta con un anteproyecto de Ley de Movilidad y Transporte de Viajeros por Carretera de 22 de octubre de 2010, elaborado por la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del territorio, pero aún sin aprobar, que contemplaba la importancia de los PMUS en la planificación. Incluía además la necesidad de integrar la movilidad sostenible en los planes de ordenación municipal y la obligación de que, cuando los planes sufriesen una modificación estructural, también deberían modificarse los planes de movilidad. Este desarrollo legislativo se encuentra abandonado en la actualidad.

En el marco de los convenios con el IDEA, la Región de Murcia ha desarrollado tres Planes de Movilidad Urbana Sostenible hasta el 2014: Murcia, Yecla y Cartagena, tres municipios que concentran prácticamente la mitad de la población de la región. Además, los PMUS abren la posibilidad de actuar con sus medidas en el 18% (2.049,72 Km²) de la región, ya de por sí muy castigada por las infraestructuras de transporte.

Tabla 24. Cobertura demográfica y territorial de los PMUS de la Región de Murcia (2005-2014)

Municipios	Fecha	Habitantes cubiertos por el PMUS	%	Superficie Cubierta por el PMUS	%	Nº PMUS
Murcia (sin aprobar)	2013	439.712	63,70	886,00	43,23	
Yecla (aprobado)	2010	34.130	4,94	605,64	29,55	
Cartagena (1)	2008	216.451	31,36	558,08	27,23	
Población cubierta por PMUS		690.293	47,06	2.049,72	18,12	3
Población TOTAL		1.466.818		11.313,00		

Mapa 17. Planes de Movilidad de la Región de Murcia



5.5.17. La planificación de la movilidad en la Comunidad Foral de Navarra

El 4 de julio del 2006 se firmó el Convenio de Colaboración entre el IDAE y el Departamento de Innovación, Empresa y Empleo de la Comunidad Foral de Navarra que sería el órgano encargado de gestionar las ayudas para la realización de Planes de movilidad sostenible.

La planificación de la movilidad se enmarca dentro de la Estrategia Territorial de Navarra y de los instrumentos que definen un modelo territorial para “vivir mejor” de acuerdo a las necesidades de los ciudadanos. Además, cuenta con una Ley Foral 35/2002 de 20 de diciembre de Ordenación del Territorio y Urbanismo que establece la necesidad de hacer estudios de movilidad en los proyectos de urbanismo.

Aunque aún sin aprobar, la Comunidad Foral dispone de un Proyecto de Ley Integral de Movilidad Sostenible y Ordenación del Transporte ideado para favorecer el cambio de tendencia en el reparto modal, y entre otras finalidades, para impulsar y regular los PMUS, posibilitar su realización y hacerlos obligatorios para los municipios con más de 10.000 habitantes. Este proyecto de Ley propone un marco de planificación en cascada que contaría con instrumentos diferentes para cada ámbito territorial: Plan Director Foral de la Movilidad Sostenible y Planes supramunicipales. Por otra parte, se crearía un Consejo de Movilidad y Transportes de Navarra que gestionaría de forma unificada todos los medios transportes. Aunque este proyecto se aprobó el 17 de enero del 2011 y fue enviado al órgano legislativo para su debate y aprobación, el diario de sesiones del Parlamento Navarro, de 20 de octubre del 2015, señala que no es un tema urgente; y añade que existen otras vías para solucionar los problemas que tal proyecto pudiera afrontar, como ocurre con los estudios solicitados por la Ley Foral de Ordenación del Territorio ya mencionada.

Fruto de los convenios con el IDAE, Navarra cuenta con un único PMUS, el Plan de Movilidad de la Mancomunidad de Municipios de Pamplona, que agrupa a 19 ayuntamientos del área de influencia de la capital, de dimensiones demográficas y territoriales muy diferentes. Este único plan abarca el 54,4% de la población navarra y el 3,8% del territorio. El Plan de Movilidad de la Comarca de Pamplona fue aprobado en 2008, tras un proceso participado muy complejo, cuyo origen se encontraba en el Pacto de la Movilidad Sostenible de Pamplona firmado en 2005. Sin embargo este Plan fracasó, al no ser aplicado, y en la actualidad se está desarrollando un nuevo PMUS.

Tabla 25. Cobertura demográfica y territorial del PMUS de Navarra

Municipios	Fecha	Habitantes	%	superficie	%	Nº PMUS	Municipios
Mancomunidad Comarca de Pamplona	2008						
Pamplona		196.166	56,3	25,1	6,30		
Ansoáin		10.861	3,12	1,9	0,48		
Valle de Aranguren		8.982	2,58	40,5	10,17		
Barañain		20.458	5,87	1,4	0,35		
Beriáin		3.874	1,11	5,3	1,33		
Bemioplano		6.444	1,85	25,7	6,46		
Berriozar		9.625	2,76	2,7	0,68		
Burlada		18.237	5,23	2,2	0,55		
Cizur		3.796	1,09	46,5	11,68		
Egües (Valle de)		19.014	5,45	53,5	13,44		
Esteribar		2.509	0,72	14,1	3,54		
Ezcabarte		1.816	0,52	34	8,54		
Cendea de Galar		2.007	0,58	40,7	10,22		
Huarte		6.941	1,99	3,8	0,95		
Noáin Valle de Elorz		7.837	2,25	48,2	12,11		
Cendea de Olza		1.806	0,52	40,7	10,22		
Orkoien		3.743	1,07	5,6	1,41		
Villava		10.211	2,93	1,1	0,28		
Zizur Mayor		14.253	4,09	5,1	1,28		
Población cubierta por PMUS		348.580	54,40	398,1	3,83	1	19
Población total		640.790		10.391			

Mapa 18. Planes de Movilidad de Navarra



5.5.18. La planificación de la movilidad en el País Vasco

El 23 de marzo del 2006 se firmó el convenio de colaboración entre el IDAE y el EVE para gestionar las ayudas e inversiones públicas relacionadas con la eficiencia energética dentro del Plan de Acción 2005-2007 de la E4, medidas que permitirán apoyar económicamente el desarrollo de los PMUS.

Pero el País Vasco llevaba una década trabajando en movilidad sostenible siendo la autonomía pionera en poner en prácticas los primeros planes de este tipo⁵². En la segunda comenzaron a desarrollar Planes de Acción de las Agendas Locales 21 en los que la movilidad era un sector clave (IHOBE, 2005, 2012). Entre 2000 y 2010 se pusieron en marcha 239 Agendas Locales 21 en los municipios vascos, lo que suponía el 95% de los ayuntamientos y al 99% de la población. En definitiva, esta comunidad cuenta con un marco estratégico para el impulso de estas iniciativas que ya en 2002 permitió aprobar la Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible (2002-2020), al tiempo que trabajaba en la elaboración de los Indicadores de Transporte y Medio Ambiente de acuerdo a la herramienta informativa TERM (Transport and Environment Reporting Mechanism) un instrumento que permite apoyar el análisis del transporte desde el punto de vista de la sostenibilidad.

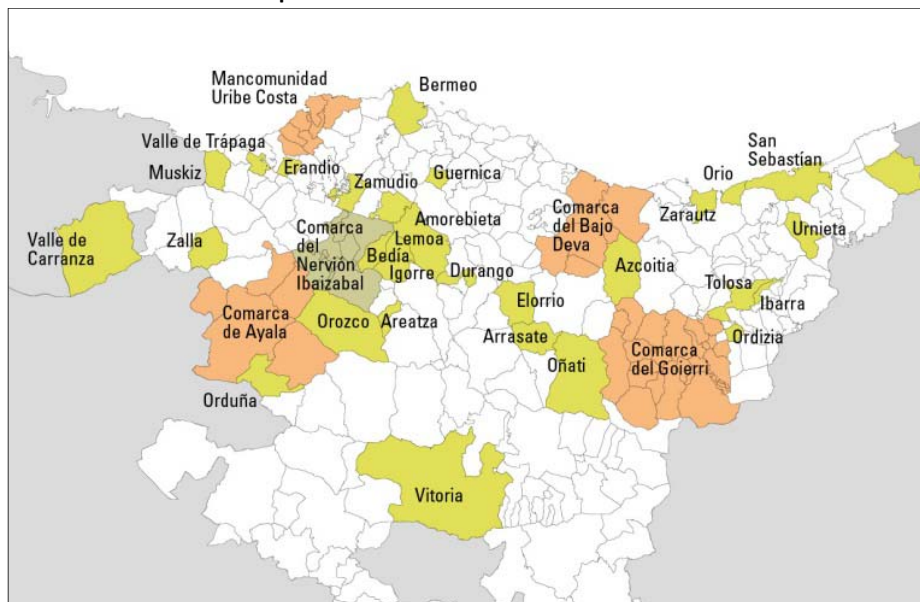
En 2004 el Gobierno Vasco publicó la *Guía Práctica para la elaboración de Planes Municipales de Movilidad Sostenible* (IHOBE, 2004) para orientar metodológicamente a los ayuntamientos que estaban iniciando el desarrollo de planes de movilidad. Fue la primera guía de este tipo publicada en España y que, entre otros aspectos, otorgaba un papel importante a los órganos de seguimiento del Plan.

En 2008 salió a la luz el *Plan Director de Transporte Sostenible, 2002-2012* (Gobierno Vasco, 2002) en el marco de las estrategias ambientales, energéticas y de seguridad del País Vasco, y que definía la organización del transporte en los diferentes ámbitos territoriales y sectoriales (Planes de Movilidad Territorial, Planes Sectoriales y Planes Territoriales Parciales). En 2011 el Gobierno Vasco inició el proceso legislativo para la implantación de un modelo más sostenible, y aprobó el borrador del proyecto de ley de Movilidad Sostenible que, sin embargo, aún no se ha convertido en norma legal por los problemas competenciales planteados por las diputaciones de Álava y Bizkaia, que pudieran derivarse de su aplicación. En 2012 se redactó la Estrategia Energética de Euskadi 2020, una iniciativa de carácter transversal que incidía en diversos ámbitos de actuación y consideraba aquellos Planes y Actuaciones relacionados como el *Programa Marco Ambiental 2011-2015*, el *Plan Vasco de Lucha contra el cambio climático 2020* o el Plan Director de Movilidad sostenible. Su finalidad era reducir el 20% de los gases de invernadero y del consumo de energía primaria, y aumentar el 20% del consumo final de renovables.

⁵² Desde 1998 el Gobierno Vasco lleva impulsando la iniciativa la "Ciudad sin mi coche", que se ha convertido en una celebración de éxito a nivel mundial. La jornada fue lanzada a nivel europeo el 4 de febrero del 2000 por Margot Wallström, comisaria de Medio Ambiente. En 2002 se estableció por primera vez durante una semana entera dedicada a la movilidad sostenible desde el 16 al 22 de septiembre. En Euskadi 86 municipios recogieron el lema "calles seguras para los niños y niñas". Fruto de la colaboración interinstitucional nació el Comité Coordinador de la Semana de la Movilidad Sostenible formado por el Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, a través de la Sociedad Pública de Gestión Ambiental IHOBE, las Diputaciones Forales y el Consorcio de Transportes de Bizkaia, apoyando a los municipios vascos con asesoramiento técnico, financiero y suministro de materiales de comunicación.

Para lograr una planificación más sostenible de la movilidad el Gobierno vasco comenzó a trabajar sectorialmente en todos los ámbitos introduciendo criterios que permitieran una movilidad más sostenible desde el planeamiento urbanístico o trabajando en la relación entre las políticas locales y de salud (IHOBE, 2012b). Esto supuso reconocer la relación entre los problemas de salud y el sedentarismo (IHOBE, 2014) y permitió plantear determinadas estrategias de movilidad para favorecer la mejora de la salud; las iniciativas se centraban en la necesidad de crear zonas compactas, impulsar el transporte público y fomentar formas de movilidad alternativas.

Mapa 19. Planes de Movilidad del País Vasco



En 2015 el Gobierno Vasco ha aprobado *la Estrategia Vasca de Cambio Climático KLIMA-2050* (Gobierno Vasco, 2015a), un instrumento de planificación, que quiere mitigar los efectos del cambio climático y adaptarse a sus consecuencias. Entre los objetivos que recoge esta iniciativa se encuentra “*caminar hacia un transporte sin emisiones*” (meta 4) y potenciar la intermodalidad y los modos de transporte con menos emisiones de gases de efecto invernadero. Estos objetivos se desarrollan con la meta 16, que se ocupa de fomentar el “desarrollo de Planes de Movilidad Sostenible a nivel comarcal, urbano y en los diferentes centros de actividad”.

Como fruto de estas políticas, la sostenibilidad forma parte de la planificación de la movilidad del Gobierno Vasco. Las ayudas del IDAE supusieron un nuevo impulso a la elaboración de Planes de Movilidad y en la actualidad hay 32 planes, de los que 6 tienen un carácter comarcal o mancomunado (Cuadrilla de Ayala, Comarca de Nerbioi-Ibaizaba, Mancomunidad de Uribe Kosta, Comarca del Bajo Deba o Comarca de Goierri) que incluyen a 60 municipios. De las capitales vascas, cabe señalar que cuentan con PMUS San Sebastián-Donostia y Vitoria-Gasteiz; no así Bilbao que convocó el correspondiente concurso en 2015.

Las medidas contempladas por los planes benefician a un 48% de la población (481.883 habitantes), y afectan un 48,6% de la superficie vasca (3.316 Km²). La provincia de Guipúzcoa es la que cuenta con más población beneficiada por estas iniciativas.

Tabla 26. Cobertura demografía y territorial de los PMUS del País Vasco (II)

	Población cubierta por PMUS País Vasco	Habitantes	%	Superficie	%
A L A V A	Vitoria	242.082		276,8	
	CUADRILLA DE AYALA			328,12	
	Amurrio	10.239			
	Artzeniega	1.818			
	Ayala	2.929			
	Llodio	18.428			
	Oquendo	1.158			
	Subtotal	276.654	26,28	604,92	24,20
V I Z C A Y A	Etxebarri	10.754		3,26	
	Bedia	1.035		16,50	
	Elorrio	7.240		37,40	
	Amorebieta-Etxano	18.579		58,46	
	Zamudio	3.263		18,00	
	Areatza	1.211		9,10	
	Igorre	4.247		17,00	
	Bermeo	17.057		34,12	
	Durango	28.806		10,79	
	Sopelana	13.061		8,39	
	Larrabetzuko	2.023		21,39	
	Valle de Carranza	2.794		137,66	
	COMARCA DE NERBIOI-IBAIZABA (1)				
	Arakaldo	144		2,63	
	Arrankudiaga-Zollo	974		22,70	
	Arrigorriaga	12.374		16,36	
	Basauri	41.624		7,10	
	Etxebarri			31,66	
	Galdako	29.351		33,49	
	Orduña	4.216		102,40	
	Orozko	2.610		4,54	
	Ugao-Miraballes	4.085		10,00	
	Zaratamo	1.652		47,87	
	Zeberio	1.085			
	Subtotal	98.115		278,75	
	Gernika	16.797		8,6	
	Lemoa	3.512		15,85	
	MANCOMUNIDAD URIBE KOSTA				
	Barrika	1.537			
	Berango	6.925			
	Gorliz	5.664			
	Lemoiz	1.182			
	Plentzia	4.344			
	Sopelana	13.061			
	Urdiliz	3.930			
	Subtotal	36.643		191,9	
	Trapagaran	12.129		13,07	
	Zalla	8.481		31,03	
	Muskiz	7.612		21,5	
	Arrankudiaga-Zollo	974		23,02	
	Subtotal	294.333	27,96	956,04	38,24
G U I P U Z K O A	Azkoitia	11.480		54,71	
	Erandio	24.311		17,56	
	Tolosa	18.936		37,38	
	Zarautz	22.890		14,8	
	Arraxate	22.052		30,8	
	Donostia	186.126		60,89	
	Orio	5.694		9,8	
	COMARCA DEBARRENA (BAJO DEBA)			180,3	
	Eibar	27.440			
	Eigoibar	11.488			
	Deba	5.450			
	Motrico	5.293			
	Placencia de las Armas	3.991			
	Mendaro	1.998			
	Subtotal	55.660			
	(3)COMARCA DE GOIERRI (18 municipios)	42.000		350	
	Ibarra	4.256		5,03	
	Irún	61.195		42,4	
	Ordizia	9.803		5,66	
	Urdizola	6.198		22,4	
	Udala (Oñati)	11.282		107,31	
	*Subtotal	481.883	45,77	939,04	37,56
	TOTAL PMUS	1.052.870	48,10	2.500,00	34,56
	Total Población Vasca	2.188.985		7.234,00	

(1) Subvenciones del Mº Fomento + AL21Udalsarea21 + Departamento de Medio Ambiente del Gobierno Vasco. (2) Altzaga, Arama, Ataun, Beasain, Gabiria, Gaintza, Idiazabal, Itsasondo, Lazkao, Legorreta, Mutiloa, Ordizia, Ormaiztegui, Segura, Zaldibia, Zegama, Zerain. El Ayuntamiento de Bilbao no tiene PMUS, en diciembre del 2015 ha sacado el concurso. (3) 18 municipios: Altzaga, Arama, Ataun, Beasain, Gabiria, Gaintza, Idiazabal, Itsasondo, Lazkao, Legorreta, Mutiloa, Olaberria, Ordizia, Ormaiztegui, Segura, Zaldibia, Zegama y Zerain.

QUINTO BLOQUE. ESTUDIOS DE CASOS

Este bloque constituye el cuerpo central de una investigación que, como se ha señalado, se fundamenta en una metodología de estudio de caso. Los PMUS de los municipios de Getafe y San Sebastián-Donostia se consideran paradigmáticos. Getafe supuso la primera experiencia piloto en España, mientras San Sebastián-Donostia había tenido una trayectoria de treinta años avanzando hacia la movilidad sostenible.

El estudio de estos dos ejemplos quiere mostrar las similitudes y las diferencias en la elaboración, aprobación e implantación de programas, y en su evaluación y seguimiento. Se buscan las claves que explican los éxitos o los fracasos de cada uno de los planes analizados. De esta forma, se quieren encontrar resultados homogéneos concluyentes que permitan recoger nuevas ideas para una mejora de la metodología en los procesos de elaboración, desarrollo e implantación de Planes de Movilidad. Para ello, se examinan ambos casos de estudio siguiendo las mismas pautas de análisis y evaluación de indicadores. Ha interesado conocer hasta qué punto se han introducido criterios favorables hacia otra cultura de la movilidad, tal y como recogía en 2007 el Libro Verde *Hacia una nueva cultura de la movilidad* de la Comisión Europea.

Para llevar a cabo este análisis, una primera parte se ocupa del estudio de cada PMUS en el marco autonómico; es decir, analiza hasta qué punto las políticas, estrategias y directrices regionales han condicionado el desarrollo en cada uno de los planes; quiere saber cómo las políticas sectoriales han contribuido a un cambio de la cultura de la movilidad en el ámbito municipal; se interesa por conocer si ha existido un diseño coordinado de estas estrategias con un objetivo común. Hay que tener en cuenta que la planificación integral de la movilidad necesita políticas transversales que tengan un mismo objetivo y no basta con medidas específicas de transporte. Un PMUS se apoya en la planificación territorial y urbanística, en las políticas energéticas, en los planes contra el cambio climático, y en los planes para mejorar la calidad del aire. Pero también se fundamenta en la planificación de la accesibilidad para las personas con discapacidad, en los planes educativos regionales, o en aquellas políticas que persiguen una vida saludable.

Por otro lado, en el estudio de cada uno de los casos se han incluido referencias a la evolución histórica que describen la construcción del paradigma de la movilidad motorizada, de forma que pueda contextualizarse el origen de los problemas de movilidad y permitido comprender mejor el fenómeno de estudio. Se han detallado o los condicionantes de partida de cada municipio en el momento de elaboración del PMUS, así como los impactos socioambientales que el modelo de movilidad ha generado. Se ocupa de ver si la puesta el PMUS ha tenido algunos resultados positivos o si, por el contrario, no ha tenido consecuencia en la reducción de los impactos.

En cada caso de estudio se analizan de forma detallada las propuestas de los PMUS y se evalúa su grado de cumplimiento, de acuerdo con la información facilitada por las personas entrevistadas, a datos estadísticos, a noticias aparecidas en la prensa, y al trabajo de campo específico que se ha llevado a cabo. Finalmente, una parte fundamental en el estudio de cada caso ha sido el análisis de las claves para entender la situación actual de los PMUS en cada municipio. Este apartado se fundamenta en los testimonios de los agentes implicados, en su visión personal sobre el proceso de implantación del plan, en las causas de su éxito o fracaso, en la utilidad o no de la herramienta de planificación, o en las oportunidades que ha proporcionado para avanzar en la mejora de la calidad de vida y en el respeto ambiental.

5a. EL PLAN DE MOVILIDAD URBANA SOSTENIBLE DE GETAFE

En este apartado se describe el marco de la planificación de la movilidad en la Comunidad de Madrid. Desde una perspectiva general, se analiza hasta qué punto las políticas llevadas a cabo en la región han condicionado el desarrollo de la movilidad sostenible en la región y en los diferentes municipios que la componen, como es el caso de Getafe.

Entre los aspectos analizados por su condicionar el cambio de la estrategia autonómica y local en esta materia se encuentran: la realización o no de un documento de estrategia territorial, la existencia o no de planificación de movilidad sostenible, el impulso o no de Agendas Locales 21, y la mejora o no de la accesibilidad para personas con discapacidad. Por otro lado, se han considerado esencial la política que la Comunidad de Madrid ha puesto en marcha o no respecto al cambio climático, la calidad del aire o la salud de sus habitantes en relación con la movilidad sostenible.

En otro apartado se revisa la situación de los PMUS en la Comunidad de Madrid, situando el foco de interés, no tanto en la dimensión y desarrollo de planes, sino en el procedimiento de gestión de las ayudas y en el papel de su gestión en las políticas de movilidad de la región.

Se realiza un balance de la evolución de los parámetros básicos de accesibilidad y movilidad. Igualmente, se analizan los impactos ambientales, a la luz de la puesta en marcha de los PMUS en la Comunidad de Madrid desde 2005, momento en que aún no existían planes, hasta 2014. En esta última fecha algunos municipios ya contaban con planes de este tipo y en algunos casos se habían implementado medidas de movilidad sostenible.

La parte central de este apartado se dedica al estudio detallado del PMUS de Getafe. Se analiza cómo ha afectado la planificación territorial y urbanística en la construcción de un paradigma de la movilidad motorizada que ha resultado insostenible. Posteriormente se abordan los primeros pasos que el municipio dio a favor de un cambio en la movilidad y que favorecieron la elección de Getafe como ciudad piloto. Getafe se convirtió, de este modo, en un ejemplo de la aplicación del primer PMUS en España, y en un espacio donde ensayar una metodología por entonces nueva.

Se analizan también los resultados de este plan en el periodo comprendido entre 2006, fecha en que se elaboró el escenario de partida del PMUS, y 2016, en que se definían los objetivos del escenario a medio plazo. El grado de cumplimiento del PMUS es uno de los aspectos que aquí se incluyen. Para ello se analiza la evolución de los principales indicadores de control entre 2006 y 2016, en especial aquellos relacionados con la posible mejora de la accesibilidad y la movilidad, con los impactos ambientales, y con la salud de los getafenses.

Finalmente, se analizan las claves del éxito o fracaso del PMUS de Getafe. Estas claves permiten entender la situación actual de la movilidad en el municipio, y su distancia con los objetivos planteados en el momento de redacción del Plan.

6. Los Planes de Movilidad Urbana Sostenible en la Comunidad de Madrid

En este apartado se analizan aquellos factores que han dado forma al actual modelo de movilidad en la Comunidad de Madrid y condicionan su desarrollo en los diferentes municipios, incluido Getafe. El objetivo es saber hasta qué punto las políticas de la administración regional determinan las prácticas favorables a la movilidad sostenible.

En esta comunidad autónoma cuanto ocurre en sus municipios es fruto de multitud de decisiones tomadas desde la administración estatal y regional. El Área Metropolitana y, en especial los municipios del Sur, han acogido en su territorio infraestructuras viarias y ferroviarias que han condicionado no solo la movilidad, sino el desarrollo urbanístico de sus ciudades por sus grandes impactos que en ocasiones

han hipotecado de forma irreversible el modelo de ciudad. De la misma forma, políticas más recientes relacionadas con la mejora de la calidad de vida, como son los PMUS, también deberían determinar el grado de sostenibilidad municipal. Conocer de qué manera ha influido la política autonómica en la movilidad actual de Getafe es uno de los objetivos principales de este capítulo

Se analiza la gestión realizada desde el Consorcio Regional de Transportes para la puesta en funcionamiento de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética, E4, así como el procedimiento y dimensión del desarrollo del Plan de Acción. Se llevaron a cabo un buen número de planes de movilidad con ritmos y resultados distintos, y el de Getafe fue el primero que se puso en funcionamiento con carácter piloto en 2005. Se quiso así ensayar una metodología novedosa y desconocida hasta el momento.

Asimismo se estudia si las herramientas utilizadas hasta ahora en la planificación territorial y del transporte han favorecido o perjudicado la movilidad sostenible y si han contribuido a la implantación de los PMUS. En este sentido, se revisa, desde un enfoque crítico, la falta de documentos fundamentales para la planificación integral de la movilidad. Madrid no cuenta con un Plan o Estrategia territorial que oriente a los ayuntamientos en su ordenación urbanística, tampoco cuenta con una Agenda 21 regional actualizada, ni con un Plan Regional de Transporte que permitiera coordinar las distintas iniciativas, ni con un Plan Regional de Seguridad Vial que garantice una movilidad sostenible y segura. Esta pobreza en la ordenación sectorial regional ha tenido como consecuencia una gran desorientación en las administraciones municipales que carecen de una guía en la que encajar sus propuestas.

Uno de los objetivos de este apartado es verificar si la ausencia de instrumentos estratégicos relacionados con la movilidad ha tenido resultados negativos, o si por el contrario ha sido irrelevante para el balance socio ambiental de la movilidad madrileña. Para comprobar los resultados de las políticas autonómicas se han realizado balances de los principales indicadores territoriales, ambientales, sociales y del transporte. Se ha revisado la evolución y estructura demográfica, para ver de qué manera la planificación de la movilidad actual afecta a una región cada vez más envejecida, así como a los colectivos más vulnerables como personas con discapacidad, niños o mujeres.

La evolución de la movilidad cotidiana a través de las encuestas domiciliarias, las mediciones de tráfico, la demanda del transporte colectivo o la construcción de infraestructuras (aunque no siempre se ha dispuesto de información uniforme), deberán servir para saber si la falta de planificación regional ha provocado el abandono de unos modos frente a otros. En definitiva, permitirá conocer si se ha tenido en cuenta la sostenibilidad global del sistema de transporte. También se ha intentado constatar si la política de transporte ha influido en la salud de la personas, si el sedentarismo, la obesidad, las enfermedades del aparato respiratorio o las enfermedades cardiovasculares tienen alguna relación con las prácticas de movilidad. Se quiere saber si la aplicación de ciertas políticas ha favorecido un escenario más próximo a la sostenibilidad o si, por el contrario, la tendencia dominante hace más insostenible el futuro de la movilidad.

Siempre que ha sido posible se ha utilizado la serie completa disponible a partir del momento de la puesta del Plan de Acción 2004-2007 de la Estrategia E4. En algunos casos se ha querido tener en cuenta la situación anterior, 1992, fecha que coincide con la celebración de la Cumbre de Desarrollo Sostenible y al mismo tiempo con la aceleración de los procesos de motorización y construcción de grandes infraestructuras viarias. Otro momento que se ha querido reflejar es 2007, cuando se inició la crisis financiera y energética causante, no sólo de la desaceleración económica, sino también del descenso de la movilidad motorizada. Por último, 2014 es el momento final de estos datos, una fecha que permite alejarnos de los condicionantes de la recesión y al mismo tiempo descubrir si alguna de las políticas implementadas (por ejemplo, los PMUS) han podido tener alguna repercusión sobre la sostenibilidad del modelo.

El ámbito territorial de estudio de este apartado es la región madrileña en su conjunto, con especial atención en algunos momentos el sur metropolitano donde Getafe tiene su zona de influencia y comparte infraestructuras viarias como la M-50 o el Metrosur.

6.1. Condicionantes de la planificación de la movilidad sostenible en la Comunidad de Madrid

Como ya se ha indicado en apartados anteriores, la puesta en funcionamiento de un Plan de Movilidad requiere un planteamiento integral, hace necesario un diseño de políticas transversales que afectan necesariamente a todas las áreas municipales: la gestión del tráfico, el urbanismo, la sanidad, la promoción de la actividad económica, el empleo, o la política sanitaria. El funcionamiento coordinado de todos estos departamentos es esencial para conseguir una movilidad más sostenible.

Por otra parte, las políticas regionales se materializan en planes estratégicos y directrices que condicionan las actuaciones de cualquier municipio. Las decisiones de ámbito autonómico pueden contribuir a una transformación del modelo, pero también pueden impedir la implantación de criterios de sostenibilidad en los desplazamientos urbanos. La planificación autonómica tiene relación directa e indirecta con la movilidad de cada ciudad. Ciertas decisiones, como las estrategias de seguridad vial, el modelo de transporte, la construcción de infraestructuras viarias o ferroviarias, o la planificación de los servicios de transporte colectivo, son ejemplos de esa vinculación. Otras tienen que ver con los programas regionales orientados a modificar las pautas de desplazamiento de la población como las ayudas o subvenciones para la promoción de la movilidad sostenible en los centros educativos, los incentivos a empresas para que racionalicen su movilidad laboral, la subvención a medios de transporte sostenible, o las ayudas a la planificación de la movilidad en los centros atractores.

Entre las pautas que definen la movilidad municipal no puede olvidarse la importancia del marco normativo por su capacidad para transformar la escena urbana y por su contribución a un uso más equilibrado del espacio público. Al margen de la capacidad reguladora de cada municipio, el fundamento legislativo procede del Estado o de la Comunidad de Madrid y se materializa en leyes de accesibilidad, normativa de tráfico y seguridad vial, protocolos de calidad del aire, o planes para frenar el cambio climático. Por esta razón, el presente capítulo se ocupa de políticas que aparentemente no guardan relación directa con la movilidad, pero tienen consecuencias en la aplicación y puesta en marcha de los PMUS. Se comprobará hasta qué punto las diferentes políticas autonómicas han influido en las políticas municipales y cómo han afectado a la movilidad sostenible a nivel local.

Finalmente, se abordarán el impacto que las diferentes políticas autonómicas relacionadas con la movilidad han tenido sobre la salud pública, la ocupación del suelo o el consumo energético, así como sus consecuencias para la pérdida de calidad del aire y el cambio climático.

6.1.1. Ausencia de planificación territorial estratégica

Los antecedentes de la planificación estratégica madrileña se remontan a varias décadas atrás. La Ley 121/1963 de 2 diciembre ordenaba el Área Metropolitana dentro del marco de la Ley del Suelo de 1956, y proponía la Revisión del Plan General de Ordenación del Área Metropolitana de Madrid⁵³. Esta revisión pretendía un planeamiento regional, aunque el ámbito metropolitano estuviera compuesto tan solo por una veintena de municipios en torno a Madrid (entre los que se encontraba Getafe, como una ciudad satélite). Se pretendía descongestionar la capital madrileña, lo que implicaba un cambio de escala que superaba el límite administrativo de la provincia, y abarcaba las provincias de Toledo y Guadalajara.

Esta ley recogía la constitución en 1964 de un ente gestor, político y administrativo: la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid (COPLACO). Era un organismo

⁵³ Agrupaba en la zona norte a los municipios de Colmenar Viejo, San Sebastián de los Reyes y Alcobendas; en la Sur a los de Alcorcón, Leganés, Getafe y Pinto; la Este, los de Paracuellos del Jarama, Torrejón de Ardoz, San Fernando de Henares, Coslada, Mejorada del Campo, Velilla de San Antonio y Rivas Vaciamadrid; y la Oeste, Las Rozas, Villanueva del Pardillo, Majadahonda, Pozuelo de Alarcón, Boadilla del Monte, Villanueva de la Cañada, Brunete y Villaviciosa de Odón.

autónomo, adscrito al Ministerio de la Vivienda, al que correspondía promover, acordar, orientar, impulsar y velar por la ordenación urbanística del Área Metropolitana. Impulsó en 1978 los Planes de Actuación Inmediata (PAI), en los que se recogía información sobre la historia de los barrios y municipios. La población intervenía dando información sobre los problemas que afectaban al ámbito de estudio, y diseñando las propuestas. Entre los planes que se redactaron por entonces se encontraba el del municipio de Getafe. COPLACO contaba con un Consejo de Municipios que concertaba funciones territoriales con los responsables municipales (García Bellido, Longorio, Leira y Ruiz Elvira, 1982). La finalidad era dar asistencia técnica a los ayuntamientos “introduciendo las ideas de Geddes en la práctica del planeamiento, las preocupaciones ecologistas y la recién inaugurada cultura democrática” (Roch Peña, 2007), que reconocía la importancia de lo local.

Otro aspecto de gran trascendencia en el urbanismo que construía un nuevo modelo de movilidad fue la aprobación en 1981 de las Directrices de Planeamiento Territorial y Urbanístico para la revisión del Plan General metropolitano (Bellver, 1981). Entre sus objetivos se encontraba frenar el crecimiento (como respuesta a la crisis económica de 1973), distribuir de manera homogénea la población y los medios de producción y consumo, y evitar la terciarización del centro de la capital para recuperar su función residencial. Para lograrlo se proponía dispersar los centros comerciales, las oficinas y las industrias por otros puntos del área metropolitana. Esta idea, pensada en su momento con cierta racionalidad, generó, sin embargo, graves problemas territoriales que han convertido la región en un espacio suburbanizado e insostenible desde el punto de vista de la movilidad.

Las directrices recogían propuestas para el sur metropolitano donde se ubica Getafe. Se planteaba la accesibilidad a través del transporte colectivo, intentando ubicar las áreas productivas en los entornos de las estaciones ferroviarias; también se incluía la creación de tres hospitales uno de ellos en Getafe, actualmente en funcionamiento, y se señalaba la necesidad de mejoras en el equipamiento educativo.

Pero el aspecto más importante del Plan del 1963 fue la aprobación de la Red Arterial de Madrid (Ruiz, 2001) que subordinaba el planeamiento urbano a la red viaria, y condicionaría la futura ordenación del territorio de la región. En 1974 se aprobó una nueva legislación sectorial de carreteras que reforzó la propuesta metropolitana. Unos años más tarde, en 1975, se redactó el Plan Especial de Infraestructuras del Transporte (PEIT) de la región de Madrid que transformaba una red radioconcéntrica en una red mallada. De esta forma, se dispuso el territorio para acoger las propuestas del Plan Especial de Equipamientos Comerciales Metropolitanos que proliferarían en los municipios metropolitanos durante las siguientes décadas; estos dos elementos sentarían las bases de los procesos de suburbanización madrileña que tendrían lugar a partir de los años noventa (Ruiz, 2001).

Una vez creada la Comunidad de Madrid en 1983, y transferidas las competencias en materia urbanística y de ordenación del territorio, la administración regional asumió las funciones que tenía hasta ese momento COPLACO y extendió su ámbito de actuación al conjunto de la región. En este sentido, heredó una cultura urbanística con visión estratégica, de tal forma que los equipos técnicos del organismo desaparecido pasaron a la Comunidad y organizaron la estructura de la Consejería de Ordenación del Territorio. Gracias a ellos, se tomaron decisiones acertadas y al año siguiente, en 1984, fue posible crear el marco legal para la planificación del territorio, la Ley de ordenación territorial de la Comunidad de Madrid (Ley 10/1984) que, sin embargo no tendría desarrollo normativo posterior (Valenzuela, 2010).

En la segunda legislatura (1987-1991), la Comunidad elaboró un instrumento previsto en la Ley 10/1984: las Directrices de Ordenación del Territorio⁵⁴, la propuesta definitiva sería presentada en 1991 bajo el título *Madrid: Región Metropolitana*, pero que en ningún momento llegó a ser aprobada. Entre la primera versión y la finalmente presentada hubo cambios que dejaban ver una tendencia expansiva en la ocupación del territorio. Era una iniciativa favorable a las grandes operaciones, gracias a una red de

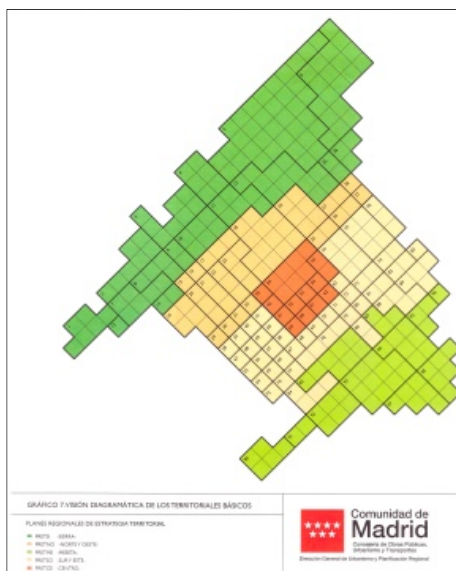
⁵⁴ Directrices de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid de 1988; Estrategia Territorial y Actuaciones de la Comunidad de Madrid de 1990; documento de Bases del Plan Regional de Estrategia Territorial de 1995.

infraestructuras que predisponían el territorio al capital: Operación Aeroportuaria, Operación Campamento, Gran sur metropolitano, reforzamiento de los anillos de circunvalación M40 y M50 o la descentralización productiva mediante parques empresariales o centros logísticos. Estas actuaciones supramunicipales estuvieron animadas por la salida de la crisis y por un mayor y más rápido crecimiento, y han condicionado el desarrollo urbanístico y la movilidad posterior, provocando una gran dependencia de los desplazamientos motorizados.

Poco antes de finalizar la siguiente legislatura autonómica (1991-1995) se aprobó, la Ley 9/1995, de 28 marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo con la finalidad de adaptarla al marco estatal. En su preámbulo señalaba la obligatoriedad de redactar un Plan de Desarrollo Territorial para establecer las bases de ordenación regional en los siguientes veinte años. Se redactó un borrador que nunca se materializó debido al cambio político en el Gobierno de la Comunidad de Madrid tras las elecciones de mayo de 1995 (Vega, 1999).

En esos años se inició en apariencia una nueva etapa, la cuarta legislatura (1995-1999), marcada por la llegada del Partido Popular al gobierno autonómico, que sin embargo, tuvo continuidad con la legislación anterior y con buena parte de las propuestas recogidas en las Estrategias Territoriales de 1990. La gestión del territorio fue una de las políticas fundamentales de este gobierno que comenzó a trabajar a partir de las ya existentes Bases del Plan Regional de Estrategia Territorial (PRET), que se presentaría finalmente en 1996. El PRET proponía un nuevo modelo territorial centrado en una supuesta uniformidad territorial. Dividía la compleja topografía de la región en una malla de 98 cuadrículas, denominadas Unidades de Desarrollo Equilibrado (UDE), y en cinco ámbitos territoriales, atravesados por líneas de fuerza correspondientes a los sistemas estructurales: viario de alta capacidad, ferrocarriles de alta velocidad y cercanías, conducciones de abastecimiento de aguas, tendidos de alta tensión eléctrica o redes de telecomunicaciones) La propuesta favorecía un modelo difuso que aceleraba aún más los impactos ambientales sobre la región (Vega, 1999).

El documento de Avance pretendía consolidar un modelo territorial polinuclear en un espacio regional integrado, que difundiera la centralidad e incorporase los valores de los espacios naturales y de los núcleos urbanos de la corona regional mediante cuatro acciones estructurantes. Una de ellas afectaba directamente a Getafe: la creación de un nuevo eje sur metropolitano, en torno al arroyo Culebro. Además, diseñaba áreas de actividad económica que permitirían la recualificación de la periferia sur en el área de Villaverde, en el límite con el municipio de Getafe.



Una vez más, este PRET tampoco fue aprobado, pero sirvió de referencia al planeamiento municipal que a finales de los noventa plantearon algunos municipios, deseosos de poner en valor sus tierras de cultivo

mediante desarrollos urbanísticos desproporcionados⁵⁵ y que afectaron también al Plan General de Getafe de 2003. Desde 1997 hasta el estallido de la crisis en 2008, fueron muchos los instrumentos de planeamiento aprobados a la luz de las directrices marcadas por el PRET y que crearon expectativas de urbanización. Pero lo más lamentable de este plan fue que, mientras asumía los instrumentos de protección de los espacios de mayor calidad ambiental, estimulaba la urbanización en los municipios más frágiles, donde el suelo apto para urbanizar robaba espacio a los no urbanizables, en ocasiones, con algún grado de protección como ocurrió en Getafe.

Lógicamente los procesos de expansión urbanizadora tienen lugar en periodos de explosión demográfica, pero en 1996 la región se encontraba en un momento de estancamiento poblacional. En aquel año, el número de hogares era de 1.583.537 mientras que el de viviendas superaba los dos millones, de ellas, 521.673 viviendas no tenían ocupación permanente o estaban vacías. A pesar de esta situación, el PRET preveía la construcción de otro medio millón de viviendas para 2016. Está claro que este modelo territorial respondía a los intereses del capital inversor que demandaba un soporte territorial con potentes y modernas comunicaciones. Estas infraestructuras estaban ya presentes en las Directrices de 1991, pero a partir de entonces se encontraron con un contexto económico y político más favorable. Fue necesario que la región se hipotecase a los intereses empresariales para desarrollar parques temáticos, ciudades financieras, zonas logísticas, grandes superficies comerciales y para construir un excesivo número de viviendas, muchas de ellas, unifamiliares (Vega, 1999).

La administración impulsó estas dinámicas de diferente manera: de forma indirecta, mediante incentivos a las políticas económicas, o agilizando la clasificación de suelo a través de empresas públicas o entidades gestoras de suelo; y de manera directa, con la inversión en obra pública para la construcción de costosísimas grandes infraestructuras de transporte, al margen del interés común. Desde entonces se han urbanizado más de 50.000 Ha. sin una idea definida sobre lo que se quería hacer con el territorio. Esta indefinición ocasionó el sobredimensionamiento de muchos sectores, por ejemplo, el de la movilidad, al tiempo que ha imposibilitado una política regional de transporte coordinada que no solapase competencias y racionalizara las actuaciones que se iban acometiendo

La Comunidad inició el procedimiento para adaptar su Ley del Suelo a la normativa estatal (Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones) que impulsaba la desregulación, tal y como se señalaba en su exposición de motivos: el “nuevo crecimiento de las ciudades se podría asentar de manera libre en cualquier suelo que no estuviera específicamente protegido por sus valores naturales o ambientales” (López Lucio, 2001). Dos años después se aprobó la Ley 9/2001 del Suelo, sentando las bases para facilitar la expansión urbanística. Excepto este marco legislativo, apenas puede hablarse de planificación regional en la Comunidad de Madrid. La administración regional no cuenta con un instrumento de planificación que permita determinar prioridades, y por tanto, son los ayuntamientos los que se convierten en facilitadores de una promoción inmobiliaria sin control.

La ausencia de planificación explica también la descoordinación de algunos servicios de transporte colectivo, la sobredotación en algunas zonas y la ausencia injustificada en otras. Muchas veces han sido los propios ayuntamientos los que han reclamado servicios de autobús ante la demanda ciudadana, sin embargo, en otros casos, han sido los promotores inmobiliarios quienes reclamaban al Consorcio de Transportes dotar de cobertura espacios alejados y desconectados de la trama urbana para poner en valor suelos no urbanizables (Hall, 1988). Para algunos autores es necesaria la coordinación de la planificación del transporte y la toma de decisiones consensuadas entre diversas administraciones: el estado, la comunidad autónoma y los 175 ayuntamientos (Valenzuela, 2010).

⁵⁵ Un caso paradigmático es el de Casarrubuelos, en el límite de la provincia de Madrid, que en 1998 revisó su planeamiento. La propuesta de Plan General (para un municipio que tenía tan solo unos 600 habitantes) se hizo a 18 años vista, para 12.000 futuros moradores (en la actualidad tienen unos 3.800). Otros municipios que revisaron su planeamiento de forma sobredimensionados: Villamantilla, Colmenarejo, Villanueva del Pardillo, El Mola, Alcobendas, Mejorada del Campo, etc.

Las presiones de los operadores de suelo, pero también de los responsables políticos, hace que las administraciones doten de transporte público colectivo a suelos no urbanizables con la única finalidad de poner en valor grandes extensiones de suelo que termina siendo clasificado como urbanizable. Este ha sido el caso del Tranvía Oeste, o en su momento del Metro Sur que también afectó a la ordenación de suelo del municipio de Getafe.

La Comunidad de Madrid “ha fracasado en la tarea posterior de dotarse de instrumentos de ordenación a nivel regional y subregional” (Valenzuela, 2010). A diferencia de otras autonomías, carece de un Plan Territorial que valore las necesidades económicas, normativas, dotacionales o de transporte. No existe un instrumento que dimensione adecuadamente la funcionalidad de cada uno de los municipios, y que coordine y ejecute las actuaciones.

6.1.2. Planificación de la movilidad sostenible: tarde y sin aprobar.

La planificación de la movilidad desde una perspectiva sostenible ha tardado en llegar a la Comunidad de Madrid: en 2013 el Consorcio Regional de Transportes redactó el *Plan Estratégico de Movilidad Sostenible de la Comunidad de Madrid 2013-2025*, un documento técnico con vocación estratégica, pero que no ha sido aprobado y, que por tanto, nunca ha obligado al cumplimiento de ninguna de las actuaciones que recoge (Comunidad de Madrid, 2013a).

No es la primera vez que se planifica el transporte desde un enfoque integral, pueden encontrarse documentos similares en el siglo pasado. En 1987 se elaboró *la Estrategia de Transportes de la Región Metropolitana de la Madrid*, que correspondía al *I Plan de Transportes de la Comunidad de Madrid*, y cuyo fin era acelerar la intervención de los poderes públicos ante problemas cada vez más complejos. La *Estrategia* definía un programa de actuación con una concepción integral, complementaria de la planificación del transporte entre todos los modos. Igualmente proponía favorecer la concertación administrativa para aunar los esfuerzos de los distintos poderes públicos.

Esta iniciativa contenía las principales propuestas para la creación de nuevas infraestructuras: carreteras, líneas de metro y ferrocarriles, nuevas estaciones y aparcamientos disuasorios y nuevos centros de transporte de mercancías (Comunidad de Madrid, 1991). Diseñaba gran parte de las actuaciones que están funcionando en la actualidad: la ampliación de las líneas de Metro, la realización de la red de Cercanías, la construcción de intercambiadores (Príncipe Pío, Avenida de América, Méndez Álvaro, Conde de Casal, Moncloa y Plaza Castilla) o la extensión del área de transporte con unificación tarifaria. Por supuesto, en aquellos años no contemplaba un enfoque sostenible, aunque introducía la “necesidad de poner límites al coche para que la ciudad funcione mejor, y la necesaria voluntad ciudadana para llevarlo a efecto”. Este plan pretendía un reparto equilibrado en las inversiones: 60.000 millones de pesetas para infraestructuras de Metro y Cercanías, y 70.000 millones para la construcción y mantenimiento de carreteras.

La Estrategia heredaba parte de las propuestas de la Red Arterial de Carreteras del 1972 como eran los anillos de circunvalación en torno a Madrid. Se incluía el cierre norte de la M-30, que finalizaría en 1992, una intervención “fundamental para el tráfico desde la perspectiva de alcanzar una protección y mejora de la calidad ambiental de las áreas centrales” (Comunidad de Madrid, 1991); una afirmación sin duda atrevida, ya que con el tiempo se ha comprobado que lejos de solucionar los problemas del tráfico, los ha complicado aún más, generando además importantes impactos ambientales.

Se proponía la construcción de otro anillo, el de la M-40, para el que se asignaba un 30% de la inversión en carreteras, con el objetivo de “liberar la M30 de algunas de las funciones, canalizará el tráfico de paso y algunos movimientos interperiféricos”. Sin embargo, la propia Estrategia reconocía que “no iba a resolver los problemas”, tal y como así sucedido; más aún, se han extendido los problemas del tráfico a una superficie mayor y más alejada. La construcción de este cuarto cinturón no respondía a necesidades de transporte, sino más bien a la finalización de un proceso de carácter especulativo para urbanizar suelo rustico que había comenzado en los años sesenta.

La estrategia regional de transporte, a pesar de que las circunvalaciones no resolvían los problemas, estudiaba la viabilidad de la M-50, y proponía, en aquel momento, solamente la ejecución de algunos pequeños tramos, como los 5,7 Km. del Arroyo Culebro para articular los grandes municipios del sur, permitiendo el desarrollo de la actividad económica y la ubicación de equipamientos en sus márgenes. Apoyándose en esta red viaria se planteaban los principales Centros de Transporte de Mercancías (CTM) entre los que se encontraba el Centro Internacional de Mercancías de Getafe.

En marzo de 1993 se aprobó la *II Estrategia Regional de Transportes 2001* (II Plan de Transportes de la Comunidad de Madrid), que continuaba con el desarrollo de las infraestructuras propuestas en la Estrategia anterior (Comunidad de Madrid, 1993). Se centraba en grandes operaciones: por un lado, el desarrollo del sur metropolitano en torno al Arroyo Culebro en Getafe; por otro, impulsaba el corredor del Henares, apoyándose en la M40 para el desarrollo de los polígonos en Alcalá Garena, Las Monjas en Torrejón, y la Zona Logística de Coslada. Se incluían igualmente otras actuaciones como la Ciudad Aeroportuaria o la operación Campamento.

Era la primera vez que un Plan de Transporte de la Comunidad de Madrid recogía el concepto de “sostenibilidad” y la necesidad de minimizar los impactos ambientales generados por el transporte como puede verse en la siguiente afirmación:

“El sistema de transporte tiene efectos negativos sobre el medio ambiente y es un importante consumidor de energía, una política de transportes respetuosa con la calidad del espacio metropolitano debe minimizar los impactos ambientales y los consumos energéticos debidos al transporte, propiciando, en aplicación de las recomendaciones de la CEE una *movilidad sostenible*” (Comunidad de Madrid, 1993).

Sin embargo, este criterio no estaba realmente integrado, ya que el plan asumía propuestas de un gran impacto, como el nuevo distribuidor de la M50 y los nuevos ejes viarios radiales: autopista de peaje de Guadalajara, la variante de la N-II desde Coslada a Torrejón, la variante de la N-III desde la M40 a la N-IV (entre el nudo Supersur y la M-50, hasta Valdemoro), la variante de la N-V en Campamento y el tramo desde la M-40 hasta Móstoles, o el acceso al aeropuerto. También se recogían algunas actuaciones favorables al transporte público como la plataforma reservada de la N-VI y los carriles bus de la N-II y la N-V que, a pesar del paso de los años, no han logrado ponerse en funcionamiento.

En cuanto al ferrocarril, el II Plan apostaba por la ampliación de la red existente, priorizando las actuaciones en ejecución y las previstas en el Plan de Cercanías 1990-1993: la prolongación de la línea a Parla (que finalmente sería sustituida por el tranvía), el ramal de acceso Alcobendas-San Sebastián de los Reyes o la pasante Alcalá-Chamartín hasta el aeropuerto, las nuevas estaciones en áreas de actividad, las actuaciones para ampliar las infraestructuras ferroviarias, la construcción y remodelación de estaciones e intercambiadores, o los aparcamientos disuasorios en las estaciones de Las Rozas, Majadahonda, El Barrial, Pinar de Las Rozas Aranjuez, San Fernando de Henares y Aranjuez. Además, se programó el Plan de Ampliación de Metro que pasaría de 112 km en 1994, a 122 en 2001, y los Centros de Transporte de Mercancías, con acceso desde la M40 y la M50.

Lo innovador de esta *Estrategia* residía en integrar todos los modos de transporte, incorporar parte de los criterios de sostenibilidad sugeridos desde la Comisión Europea, y mostrar un mayor reequilibrio de la inversión entre la carretera y transporte público. Sin embargo, no fue capaz de minimizar las graves afecciones ambientales que ocasionó la construcción de las infraestructuras. Lo que se consiguió fue retroalimentar un insostenible modelo territorial basado en la movilidad motorizada individual.

Desde 1993 hasta la presentación del Plan de Movilidad Sostenible de 2013 (aún sin aprobar), la Comunidad ha actuado sin un diagnóstico claro que permitiera dimensionar los problemas y las necesidades reales de la movilidad. Veinte años sin consultar a la ciudadanía, sin saber si estaba

conforme con las actuaciones que se ejecutaban, sin consenso sobre el modelo de transportes de la región, son demasiados. Durante estas dos décadas no se han tenido en cuenta los criterios marcados desde la Comisión Europea, ni desde el gobierno español, en materia de movilidad sostenible y seguridad vial. En este sentido, basta con mencionar, el desarrollo a partir de 2005 de las tareas correspondientes a la gestión de las ayudas del IDAE para la elaboración de los PMUS y otros planes de movilidad a centros atractores, que recayeron en el Consorcio de Transportes

Todos estos años de ausencia planificadora, de falta de una estrategia clara, han facilitado el solapamiento de las actuaciones y las ha hecho ineficaces en muchas ocasiones. Ha provocado un gran despilfarro económico por la construcción de infraestructuras (innecesarias o poco viables) como el denominado MetroEste o carreteras y tramos de vías sin tráfico. Todo ello ha favorecido la especulación y la corrupción en algo tan importante como el derecho a la movilidad y la accesibilidad. En definitiva, este modelo ha contribuido a generar insostenibilidad ambiental en una región de pequeño tamaño, pero con una gran presión demográfica y urbanística.

Parecería lógico que la planificación de la movilidad sostenible fuera responsabilidad de la Consejería de Transportes, Infraestructuras y Vivienda, donde debería existir una Dirección General específica. También pudiera ser, como ocurre en otras Comunidades Autónomas, que la propia Consejería hubiese asumido esa denominación. Sin embargo, desde hace años se ha trabajado desde un enfoque sectorial en tres direcciones generales: transporte, infraestructuras y carreteras, por lo que no existe una visión global de todos los medios de transporte de la región.

Como ya se ha señalado, el Consorcio de Transportes es el único organismo que ha asumido alguna tarea de coordinación y de planificación del conjunto de la movilidad. De hecho, tiene entre sus funciones planificar, organizar, informar y gestionar de forma integrada los distintos modos e infraestructuras de transporte público que operan en la Comunidad. Uno de sus objetivos es facilitar la vertebración y cohesión de una sociedad heterogénea y en constante crecimiento (Consorcio de Transportes de Madrid)⁵⁶. Es probable que, por esta razón, se le asignara la tarea de gestionar e impulsar las iniciativas relacionadas con los Planes de Movilidad en la Comunidad de Madrid.

Por su parte, los ayuntamientos, después de años de un desenfrenado desarrollo urbanístico apoyado por la propia Comunidad de Madrid, debieron asumir, prácticamente en solitario, los cada vez mayores problemas generados por un modelo territorial basado en los desplazamientos motorizados. Aunque los PMUS ayudaron a los municipios a corregir parte de sus problemas de movilidad interna, la ausencia de políticas territoriales dejó sin solución aquellos otros que tienen que ver con la movilidad externa, tanto de los residentes que se desplazan a otros puntos de la Comunidad, como de los visitantes que llegan de cualquier parte. Por otro lado, los ayuntamientos se enfrentan a la falta de formación y a la escasa sensibilidad de los técnicos que, desde la Dirección General de Carreteras de la Comunidad de Madrid, se mostraban contrarios a aplicar medidas de calmado de tráfico en las vías interurbanas, incluso cuando transcurren por zonas urbanas. Situaciones de este tipo no hacen más que poner obstáculos a ese necesario cambio a favor de una movilidad sostenible.

Como ya se ha señalado, después de dos décadas de ausencia de planificación el Consorcio de Transporte elaboró el *Plan Estratégico de Movilidad Sostenible de la Comunidad de Madrid 2013-2025* (Comunidad de Madrid, 2013a). Fue presentado por primera vez en diciembre del 2012 al Grupo de Seguimiento compuesto por las Administraciones Públicas, el Ministerio de Fomento, varias consejerías de la Comunidad de Madrid, el Ayuntamiento de Madrid y el resto de municipios. Se trataba de un borrador, aún sin aprobar, que no ha contado con un proceso de participación fuera del ámbito de la Administración.

⁵⁶ Consorcio Regional de Transportes de Madrid, disponible en <http://www.crtm.es>

La novedad de este plan residía en que intentaba asumir por primera vez un enfoque integral de la movilidad. Hay que señalar que se elaboró en plena crisis económica, con escasos recursos, con el equipo de técnicos del propio Consorcio de Transportes, y que no sería difundido hasta 2015, cuando los partidos de la oposición en la Asamblea de Madrid lo hicieron público. Otro aspecto novedoso es que incluía referencias a las directrices europeas en materia de movilidad sostenible y seguridad vial, que ayudaron a enmarcar los programas que proponía.

Los objetivos del plan eran generales y ambiguos: desarrollo económico, mejora de la calidad de vida, protección del medio ambiente y sostenibilidad, igualdad de oportunidades y mejora de la salud. Pretendía coordinar la actuación de todos aquellos agentes públicos y privados que intervienen y articulan las acciones necesarias para conseguir un modelo de movilidad que contribuya al desarrollo y el crecimiento económico de la región. Su acción se enmarcaba dentro de las recomendaciones de la Unión Europea, y de la propia administración central. En este sentido, resulta incomprensible que el plan señalara la importancia de los procesos de participación y que tales procesos no hayan tenido lugar, salvo algunas reuniones con otros niveles de la administración y con algún experto, pero sin que trascendiera la participación al conjunto de la sociedad.

Un aspecto importante para el desarrollo futuro de la planificación de la movilidad en la región es la articulación del plan con otros instrumentos de planeamiento urbanístico y de movilidad: las estrategias ambientales, los PMUS y las propuestas económicas. En general el planteamiento es confuso y a la vez simplista. De una parte, menciona objetivos generales sobre la sostenibilidad del modelo, como una mejor calidad de vida de los ciudadanos, la necesidad de un desarrollo ambiental que proteja los recursos naturales o garantice el equilibrio económico-financiero del modelo.

Por otra parte, el lenguaje utilizado en su redacción no ha superado una concepción más propia de la ingeniería de tráfico y del economicismo, que habla de oferta y demanda del tráfico o utiliza el concepto de “vehículo privado. En definitiva, un enfoque tradicional que tiene muy presente la demanda, de tal forma que entiende los problemas del tráfico como consecuencia de la falta de capacidad viaria o de estacionamiento que pueda absorber un cada vez mayor número de desplazamientos. Así, por ejemplo, el plan señalaba la existencia de un déficit de aparcamientos disuasorios, cuando el problema podría solucionarse con un servicio de autobús que acercara a los usuarios a las estaciones.

Los escenarios de futuro se basaban en datos muy anticuados, anteriores a la crisis económica, de tal forma que la encuesta de movilidad domiciliaria es la de 2004, hace más de diez años; nada que ver con la realidad actual, ni en cuanto a la demanda de movilidad, ni a las proyecciones de población que incluía. Sin embargo, el plan fijaba los objetivos de la distribución modal para el escenario de 2025, en el que el transporte público tendría un 35% del conjunto de la movilidad, los desplazamientos andando otro 35%, y el vehículo privado un 30%; de esta forma se adaptaría a la Estrategia Europea 20-20-20, aunque las propuestas planteadas no guardan relación con estos objetivos.

En general, puede afirmarse que había un peso excesivo del transporte público en relación a otros medios alternativos como los no motorizados, a los que apenas dedica algún apartado. Sorprende negativamente cómo, después de tanto tiempo, continúan existiendo planteamientos sobre redes peatonales y ciclistas entendidas simplemente con carácter lúdico y deportivo, y no como un medio de transporte convencional.

6.1.3. Ausencia de marco normativo en relación a la planificación de la movilidad sostenible.

La Comunidad de Madrid no ha mostrado voluntad alguna para redactar una legislación que regulara la planificación de la movilidad a nivel regional y municipal. Por otra parte, se carece de legislación estatal, y son muy pocas las comunidades autónomas que cuentan con este tipo de normativa. De todas formas, como ya se ha señalado en otro apartado de esta investigación, desde el punto de vista jurídico los expertos en derecho administrativo no creen que sea necesaria esta ley para poder desarrollar planes de movilidad. El artículo 26 del Estatuto de Autonomía otorgaba competencias a la Comunidad de

Madrid en materia de ordenación del territorio, urbanismo, ferrocarriles y carreteras, servicios de transportes, así como el medio ambiente. Sin embargo, hasta el momento la administración autonómica no ha elaborado un instrumento normativo para agrupar estas competencias y que pudiera contribuir a la planificación integral de la movilidad urbana desde un enfoque sostenible.

El único texto legal que determina los PMUS es la Ley estatal de Economía Sostenible de 2011, que señalaba la obligatoriedad de los ayuntamientos que quisieran recibir las ayudas para los servicios de transporte público colectivo, a contar con un PMUS. Varios municipios madrileños se ajustaron a esta condición. Por otro lado, los ayuntamientos pueden legislar mediante la aprobación de Ordenanzas que incluyan aspectos relacionados con la planificación de la movilidad. Los grupos sociales, ecologistas y sindicales han reivindicado desde hace tiempo una ley de movilidad estatal y también autonómica, aunque en el caso de la Comunidad de Madrid no se ha llegado a redactar ninguna propuesta, ni se ha llevado para su aprobación a la Asamblea regional.

El Plan Estratégico de Movilidad Sostenible de la Comunidad de Madrid 2013-2025, pendiente de aprobación, recogía entre sus propuestas la necesidad de: “establecer una Ley de Movilidad” de ámbito autonómico. Mientras tanto, a la espera de la futura elaboración legislativa, la planificación de la movilidad se afronta desde diversos marcos legislativos, ya sean los del urbanismo, la evaluación ambiental, la carretera y el transporte, o la accesibilidad universal. Como se ha señalado, la Comunidad de Madrid carece de una normativa específica que respalde la obligatoriedad de elaborar PMUS.

En cuanto a la legislación ambiental, el artículo 4 de la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid, obliga a que los planes (Real Decreto 1131/1988), programas y proyectos o actividades, se someterán a evaluación de impacto ambiental, en especial aquellos que impliquen un incremento de las emisiones a la atmosfera (artículo 5). En concreto, los estudios de incidencia ambiental han servido para evaluar los efectos derivados de la aplicación de un plan o programa, y recogen igualmente las diferentes alternativas para evitarlo. Están sometidos a esta evaluación los proyectos de infraestructuras de transporte, ordenación del territorio urbano y rural, planeamiento urbanístico general, incluidas sus revisiones y modificaciones.

La normativa sobre accesibilidad ha contribuido de forma importante a hacer más sostenibles los entornos urbanos, a pesar de que esa no fuera su finalidad inicial: las peatonalizaciones, las áreas de coexistencia, la reducción de las pendientes o la ampliación de aceras, tenían como finalidad principal aplicar los criterios de accesibilidad en los entornos urbanos.

Como ya se ha señalado, la Ley 8/1993 de 22 de junio de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas tenía por objetivo mejorar el desplazamiento de un colectivo concreto: las personas con discapacidad. Igualmente importante fue la modificación legislativa de 1998 respecto a los itinerarios peatonales (Decreto 138/1998) donde se especificaba que el “Itinerario peatonal adaptado” debería tener un ancho de 1,20 m y una altura de 2,10 m. Estos criterios transformaban la concepción de la calle y el reparto del espacio público en los nuevos desarrollos urbanos y en buena parte del tejido consolidado. Con similar planteamiento el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid aprobó en 2007 el Reglamento Técnico de Desarrollo en Materia de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas (Decreto 13/2007). Quedó pendiente la adaptación a la Orden Ministerial VIV/561/2010, de 1 de febrero, que permitía una mejora sustancial en los desplazamientos en el espacio público ya que, según esta norma, la anchura debería ser de 1,80 metros y se plantea el Itinerario Peatonal Accesible.

La ordenación del territorio y el urbanismo es otro aspecto que condiciona la planificación de la movilidad. La Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid, actualmente en vigor, hace referencia a la ordenación de las redes públicas, entre las que se encuentran las infraestructuras viarias y ferroviarias. Igualmente, esta ley determina los criterios de estacionamiento en relación a los nuevos desarrollos urbanísticos. Cualquier PMUS debería contemplar una adecuada dimensión del

estacionamiento, de tal forma que tendiera a reducir el volumen total de coches. Para ello, los planes habrían de adecuar los estándares de densidad de la edificación, la actividad económica que se desarrolle, y la cobertura del transporte público. De tal modo que un espacio central no debería propiciar el estacionamiento asociado a la vivienda o al empleo, porque esas zonas cuentan con una gran accesibilidad en transporte público. Conforme estos criterios cambian en función de la distancia, ha de establecerse un estándar de acuerdo al empleo o a la existencia o no de transporte público.

La ley fija estándares de estacionamiento diferentes para cada clase de suelo. El artículo 36 señala que en el suelo no urbanizable no se aplica ningún estándar, “eximiendo de la obligatoriedad de plaza de garaje en el propio edificio”, pero los requerimientos deberían realizarse en otro lugar. En suelo urbano no consolidado “por cada 100 m² edificables, o fracción de cualquier uso, deberá preverse, como mínima, 1,5 plazas aparcamiento siempre en el interior de la parcela privada”. Este artículo señala que, en el supuesto de “razones de congestión y densidad de los centros urbanos podrán establecerse límites de máximos para comercios, espectáculos y oficinas”, particularidad que permitiría adaptar el estacionamiento a la gran cobertura de transporte público.

Esta ley de 2001 permite dimensionar el impacto de las actuaciones urbanísticas en el medio urbano. Así, el artículo tercero señala que hay que permitir un desarrollo armónico de las necesidades de la vida humana que “evite, en todo caso, concentraciones que repercutan negativamente en la funcionalidad del espacio, equipamientos, infraestructuras y servicios públicos y la movilidad fluida y las comunicaciones”. Además, el artículo 45 señala, que deberá constar en el Plan de Sectorialización, la necesaria presencia de “certificaciones de los organismos competentes respecto a la suficiencia de las redes de infraestructuras para garantizar [...] en especial se aportarán suficientes garantías en cuanto a la autonomía de los sistemas de transporte, de forma que se asegure que no se produce sobrecongestión de las distintas hipótesis probables”. En lo que se refiere al Planeamiento de Desarrollo, en los Planes Parciales en suelo urbanizable, deberán incluirse para su aprobación inicial:

“Los estudios específicos necesarios y suficientes para la adecuada conexión, ampliación o refuerzo de todas y cada una de las infraestructura, equipamientos y servicios públicos municipales y supramunicipales cuya prestación haya de utilizar la población futura, integrando el supuesto de que llegue a ser residente permanente y, como mínimo, su integración en las redes escolar, educativa, asistencial, sanitaria, hospitalaria, deportiva, cultural, de ocio, comercio diario, servicios de seguridad interior, bomberos y los enlaces de las infraestructuras y servicios de carreteras o vías actuales, captación y depuración de agua, luz, teléfono, gas, residuos sólidos, correos, transportes públicos urbanos y regionales por carretera y ferrocarril”. Igualmente señala la necesidad de que exista “conexión y autonomía del sistema de transporte público, garantizando la no sobrecongestión en caso límite de los transportes existentes, a partir de varias hipótesis de sobrecarga” (Ley 9/2001).

La Orden de 27 de septiembre de 2001, de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, por la que se dictan instrucciones técnicas sobre los criterios a seguir por el planeamiento urbanístico en la regulación de Centros Comerciales y de Ocio, señala en el artículo 5, que “a los efectos del cumplimiento de la edificabilidad máxima permitida en centros comerciales y/o de ocio computarán las superficies construidas que estén sobre y bajo rasante y en entreplantas, que se destinen a actividades lucrativas, comerciales y/o de ocio, pero no lo harán las superficies construidas que estén bajo rasante, que se destinen a almacenes y/o aparcamiento público”. Esta disposición facilitaba la extensión de playas de estacionamiento sobredimensionadas que contribuyen al uso del automóvil y disuaden la utilización del transporte público.

Por su parte, la Ley de Ordenación del Transporte y la Movilidad por Carretera (Ley 5/2009), regula y facilita la movilidad para contribuir a la vertebración territorial, el desarrollo económico y la cohesión social de la región con la finalidad de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Esta norma señala en su artículo 3 que “los servicios se prestarán procurando minimizar el impacto sobre el medio ambiente y buscando un uso eficiente de los recursos”. Igualmente, recoge la necesidad de garantizar la

accesibilidad para las personas con movilidad reducida. El artículo 6 se dedica a “la planificación territorial del transporte por carretera, [que] dentro de la Comunidad de Madrid, corresponderá a sus órganos competentes bajo las directrices de la autoridad regional y tendrá como objetivo la integración de los distintos modos de transportes a través de un sistema común, eficaz y operativo, atendiendo a los principios de desarrollo sostenible y de accesibilidad”.

6.1.4. Escaso impulso de las Agendas Locales 21

Las Agendas Locales 21 comenzaron en la Comunidad de Madrid a partir de la iniciativa de la por entonces Agencia de Medio Ambiente dependiente de la Consejería de Cooperación. En 1994 se presentó el Documento *Madrid 21: Una política ambiental para el desarrollo sostenible en la Comunidad de Madrid* (Comunidad de Madrid, 1995), de acuerdo a los principios del Programa 21 de Río 1992 y del *Quinto programa comunitario de actuación en materia de medio ambiente: hacia un desarrollo sostenible* (Unión Europea, 1993). Se señalaba así la importancia de la horizontalidad en la política ambiental y su integración en las políticas sectoriales. El documento fue sometido a un proceso de debate y de información pública con más de un “centenar de personas en representación de numerosas instituciones, organizaciones patronales, sindicatos, ecologistas y consumidores, aportando todo tipo de comentarios y sugerencias”. En 1995 se publicó el documento definitivo que señalaba las principales problemáticas ambientales de la región, así como las formas de intervención futura para alcanzar esa sostenibilidad. En concreto, se dice que “una movilidad sostenible exige un cambio profundo en la concepción de la política de transporte” (Comunidad de Madrid, 1995).

La estrategia recogía el Plan de Acción para el escenario temporal del año 2000, señalando la importancia de “reducir y acortar las necesidades de desplazamiento mediante la integración en el planeamiento urbanístico”, y afirma que “hay que poner fin a los desarrollos urbanísticos de baja densidad de la periferia metropolitana. Los desarrollos urbanos deben tender a insertarse en la ciudad existente y a favorecer la mezcla e usos y actividades”. También señala al teletrabajo, la telecompra o la teleescuela como soluciones para reducir el número de viajes y no olvida el transporte de mercancías para el que prevé un *City Logistics Centre*.

Mencionaba también la necesidad de mejorar la eficiencia de los automóviles y sus impactos, y hacía hincapié en aumentar la ocupación de los vehículos para lo que se proponían medidas de gestión de la demanda como vehículos compartidos o minibuses privados que pudieran utilizar el, por entonces, recién inaugurado carril Bus-VAO de la A-6. Este programa de Agenda 21 no olvidaba la restricción del tráfico privado mediante la creación de “*áreas sin coches*” y señalaba que era necesario proporcionar medios alternativos, contemplados también en la *Estrategia de Transporte de la Comunidad de Madrid*; como los transportes colectivos y la movilidad peatonal y ciclista.

Aunque las propuestas recogidas en el *Documento para el desarrollo sostenible de la Comunidad de Madrid* eran coherentes con el Programa 21 de Naciones Unidas a lo largo de estos veinte años, sólo se han cumplido parcialmente. Hay que señalar que en algunos municipios la existencia de un Plan de Movilidad ha ayudado a rescatar algunas de aquellas propuestas del siglo pasado y, aunque con retraso, han llegado a ejecutarlas.

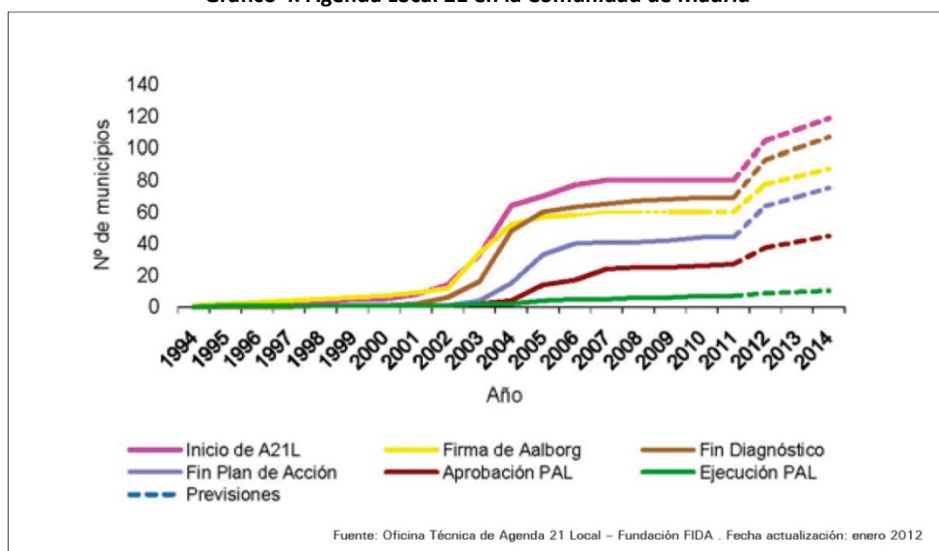
El cambio en el gobierno regional en 1995 afectó a los procesos de desarrollo de las Agendas 21, tanto por el propio traspaso de poderes, como por un nuevo planteamiento político donde la sostenibilidad no era prioritaria. Esta falta de continuidad y la ausencia de una administración que apoyara técnica y económicamente el desarrollo de programas locales 21, impidieron a los municipios madrileños contar en aquellos años noventa con una estructura sólida que respaldara sus propuestas ambientales.

Las Agendas 21 contemplaban en su metodología sistemas de indicadores como herramienta básica para el seguimiento ambiental de los municipios. En 1999 la Consejería de Medio Ambiente realizó una *Propuesta de indicadores ambientales de la Comunidad de Madrid* (Comunidad de Madrid, 1999), entre las que se encontraban los aspectos relacionados con la movilidad, de acuerdo con el trabajo que venía

realizándose desde la Agencia Europea de Medio Ambiente del Sistema de Indicadores Europeos y que sería fundamental para el posterior trabajo de la Consejería de Medio Ambiente.

En 2002 la Comunidad retomó la actividad ambiental y realizó una campaña institucional de difusión y promoción de las agendas locales mediante la impartición de conferencias y cursos formativos. En aquel año tan solo catorce municipios contaban con Agendas 21. Al año siguiente, en 2003, la Comunidad creó la Fundación para la Investigación y Desarrollo Ambiental (FIDA) con la finalidad de articular la Oficina Técnica de la Agenda 21 Local⁵⁷. Con su colaboración fue posible desarrollar 50 proyectos ambientales entre los que se encontraba un sistema de indicadores ambientales y sostenibles de la Comunidad de Madrid. Entre los indicadores recogidos, había cuatro relacionados con el transporte: número de turismos por cada 1.000 habitantes, número diario de viajes mecanizados, porcentaje de transporte público frente al privado, y distribución por tipo de vehículos (Comunidad de Madrid, 2003). Este proyecto estaba en consonancia con el trabajo que se había desarrollado años antes para dar forma a un Sistema Europeo de Indicadores Ambientales y de Contabilidad Ecológica, capaz de definir procesos de evaluación de las políticas ambientales.

Gráfico 4. Agenda Local 21 en la Comunidad de Madrid



El grado de ejecución de las Agendas 21 es muy variable. Según la Fundación para la Investigación y el Desarrollo Ambiental, en 2012 había 81 municipios madrileños que estaban desarrollando Agendas Locales 21; de estos, 27 disponían en aquel momento de Plan de Acción Local, y 12 estaban ejecutándolo. Es decir, el 45% de los municipios contaba con Agenda 21, lo que representaba el 77% de la población de la región.

Son muy pocos los municipios que se animan a desarrollar Agendas Locales 21 en la Comunidad de Madrid. El gráfico refleja un comienzo lento desde la firma de la Carta de Aalborg en 1994 hasta 2002; hay que señalar que son muchos los municipios que aún no la han firmado o que acaban de hacerlo. Por otro lado, se observa que unos 80 ayuntamientos han comenzado la Agenda 21, pero son muchos menos, una veintena, los que han aprobado su Plan de Acción, frente a los menos de diez que han ejecutado el Plan de Acción.

Entre los municipios que han realizado el Plan de Acción, se encuentra Getafe que en 1999 comenzó a elaborar los diagnósticos sectoriales más problemáticos, entre los que se encontraba el transporte, e igualmente diseñó las primeras propuestas de actuación. Entre 2002 y 2011 hubo un estancamiento en esa tendencia. Algunos ayuntamientos de esta última legislatura, han impulsado Agendas 21 ya que

⁵⁷ Actualmente la Fundación no desarrolla la actividad para la que fue creada y está alojada en el portal de www.cienciasambientales.com

constituyen una herramienta útil para coordinar las políticas ambientales en un solo documento, y contar con el consenso ciudadano.

6.1.5. La accesibilidad universal, un instrumento fundamental para alcanzar la movilidad sostenible

El marco normativo autonómico nació con la Ley 8/1993, de 22 de junio, de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas. Esta norma subrayaba la necesidad de que la sociedad y los poderes públicos facilitaran la accesibilidad al medio de todos los ciudadanos. En 1998 se incluyó una modificación respecto a los itinerarios peatonales (Decreto 138/1998) que especificaban las características del “Itinerario peatonal adaptado” y el “itinerario peatonal practicable”, recogiendo igualmente las características de escaleras, aparcamientos o rampas. En 2007 el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid aprobó el Reglamento Técnico de Desarrollo en Materia de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas (Decreto 13/2007) que recogía los criterios de la legislación anterior.

Por su parte, en 2010, el Ministerio de la Vivienda, publicó una Orden Ministerial, la VIV/561/2010, que se ocupaba de las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los espacios urbanizados. Uno de los conceptos allí recogidos era el de *itinerario peatonal accesible*, IPA (Orden Ministerial VIV/561/2010). Sin embargo la Comunidad de Madrid no se acogió a los nuevos criterios que incluía esta Orden Ministerial.

La Comunidad de Madrid ha realizado diversos *Planes de Acción* destinados a las personas con discapacidad y que deberían haberse tenido en cuenta en la planificación de la movilidad. El primero abarcaba el periodo comprendido entre 1999 y 2002 y puede decirse que señalaba el camino hacia la planificación de las políticas sociales. El II Plan de Acción para Personas con Discapacidad entre 2005 y 2008, introdujo la necesidad de actuar sectorialmente y de forma integral en relación con la accesibilidad, y contó con la participación de diferentes entidades; esta segunda iniciativa incluía la mejora sustancial de la accesibilidad en el Metro mediante ascensores y escaleras.

El III Plan de Acción para personas con discapacidad 2012-2015 tenía por objeto hacer posible una vida independiente y autónoma; se estructuraba en planes horizontales, entre los que se encontraba la mejora de la accesibilidad a la red de transporte público y a los edificios públicos. Este III Plan (Comunidad de Madrid, 2012) quería “construir una red de transportes accesible para todos los viajeros”, y dejaba claro que cualquier mejora para las personas con discapacidad, es beneficiosa para todos los viajeros. La red se encuentra “adaptada para su uso por personas con discapacidad y se mantiene en constante proceso de adaptación”. Algunas de las medidas desarrolladas durante este III Plan han sido las siguientes: ascensores para el acceso a estaciones y andenes, puertas de apertura fácil, máquinas expendedoras de uso fácil, paso de control especial para personas con discapacidad, señalización mediante pavimentos diferenciados, franjas que indicaban el borde en los andenes, etc.

En relación al material móvil se han incorporado nuevos sistemas que tienen en cuenta la accesibilidad, tanto para las personas con movilidad reducida, como para las que tienen discapacidad sensorial: contraste cromático entre las puertas del tren y su entorno, rampa desplegable para acceso silla de ruedas, apertura automática de las puertas del coche, área reservada para personas en sillas de ruedas, señalización acústica y visual en las puertas, tanto interior como exterior, asientos y barras de sujeción de color contrastado, etc.

El Programa 4 de Movilidad recogido en el III Plan de Acción tiene como objetivo general mejorar la movilidad de las personas con discapacidad en espacios urbanos. Para ello plantea dos objetivos específicos que se desarrollan mediante una serie de actuaciones. El primero es “elaborar un proyecto de ley para la promoción de la accesibilidad, la movilidad y el uso de la tarjeta de estacionamiento reservado a personas con discapacidad que legalmente hayan accedido a la misma”. El segundo objetivo específico consiste en “aumentar el conocimiento sobre accesibilidad al transporte público”, para lo que se elaborarían estudios técnicos y de opinión de los usuarios, se implementaría un Sistema de

Información de Transportes (SIT) de recorridos accesibles, y un sistema de guiado por la red metro. El Informe de Evaluación del III Plan de Acción 2012-2015 señalaba que el presupuesto ejecutado en relación con el Programa horizontal de accesibilidad universal estaba ejecutado en un 64,8%.

Desde la aprobación de la Ley 8/1993 sobre promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas, la Comunidad de Madrid ha realizado un gran esfuerzo para garantizar la accesibilidad universal y el diseño para todos, a través de las siguientes medidas (Consortio Regional de Transportes, 2013): extensión de la accesibilidad en la red de Metro y Metro Ligero, así como de su material móvil; implantación del título sin contacto para las condiciones de accesibilidad; introducción de especificaciones de accesibilidad en la construcción de grandes intercambiadores de transporte; implantación del proyecto “Siena” para proporcionar información visual y sonora a bordo de los autobuses urbanos de la EMT de Madrid, e implantación de otro sistema similar para los autobuses interurbanos y urbanos de otros municipios; elaboración del Plan de Modernización de los autobuses interurbanos para mejorar sustancialmente sus condiciones de accesibilidad; puesta en marcha, por parte del gobierno central, de mejoras de la accesibilidad en las estaciones y en el material móvil de Cercanías; y formación específica de las empresas operadoras en materia de accesibilidad. El Pleno del Consejo Asesor de Personas con Discapacidad inició la elaboración de la nueva Estrategia Madrileña para Personas con Discapacidad para el periodo 2017-2021.

6.1.6. La política energética, imprescindible para lograr la movilidad sostenible

En 1999 la Comunidad de Madrid elaboró por vez primera un Plan de Energías Renovables, lo que hizo en colaboración con el IDAE. Recogía la puesta en marcha de medidas de eficiencia energética en un horizonte temporal para 2010, pero olvidaron incluir medidas relacionadas con el ahorro de energía en el transporte. Posteriormente, en 2001, la Comunidad de Madrid junto a la Confederación de Empresarios Independientes de Madrid CEIM-CEOE, encargaron un estudio a la Universidad de Alcalá de Henares con la finalidad de adaptar el Plan Energético Nacional a las características de la región donde tampoco se especificaban propuestas de movilidad.

En 2004, coincidiendo con la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética, E4 del Gobierno español, la Comunidad de Madrid elaboró el *Plan Integral de Ahorro y Eficiencia Energética 2004-2012* (Comunidad de Madrid, 2004). Esta iniciativa tenía como objetivo reducir progresivamente la demanda de energía para 2012 en un 10% respecto al consumo tendencial, pasando así del 13,6 Mtep al 12,2. Este Plan reconocía que el transporte era un sector clave en el ahorro energético, por lo que señalaba como una actuación básica la promoción del transporte colectivo. Indicaba la necesidad de ampliación y mejora de la gestión del transporte colectivo y otras medidas de movilidad que permitieran ahorrar energía. En concreto, el plan preveía un ahorro entre 3 y 3,5 Mtep, de tal forma que en 2012 se lograría un consumo de 800 Ktep/año. El ahorro sería el resultado de reducir los Km/viajero recorridos, mediante el transporte colectivo y la consecuencia de mejorar el rendimiento del transporte en su conjunto.

La Comunidad de Madrid, a través de la Consejería de Economía, firmó el 22 de febrero del 2008 un Convenio de Colaboración con el IDAE para el ejercicio 2009 por el que se destinaría un presupuesto de 50,5 millones de euros para estas actuaciones. De esta cifra, el IDAE ponía 38.539.168 euros, de los que se destinaban a transporte 6.213.246 y la Comunidad aportaba 11.511.700.

En 2009 se inició la Campaña *Madrid Ahorra Energía* que consistía en una serie de actividades formativas, jornadas técnicas y congresos entre las que se incluían guías para concienciar a la población. Sin embargo, ninguno de esos documentos se ocupó del ahorro de energía en el transporte y se editó tan solo una *Guía de ahorro energético en garajes y aparcamientos*, escasamente relacionada con la movilidad. A pesar de ello, según la Comunidad de Madrid, estas iniciativas han permitido elevar el nivel de concienciación de los madrileños (FENER, 2014).

En 2016, con dos años de retraso, se aprobó el *Plan Energético de la Comunidad de Madrid Horizonte 2020* (Comunidad de Madrid, 2016) que recogía diversas propuestas para lograr el ahorro de energía en

el transporte de la región. Recogía entre sus propuestas para reducir los consumos, el desarrollo de PMUS en todos los ayuntamientos de más de 50.000 habitantes. Estos planes deberían estar “orientados a conseguir cambios en el reparto modal, con una mayor participación de los modos de transporte más eficientes y el uso de los vehículos con fuentes alternativas”. Un plan de estas características suponía una apuesta por el ferrocarril, la priorización del transporte público frente al privado (que debería restringirse en las zonas urbanas), la realización de 40 nuevos kilómetros de plataformas reservadas en las entradas a la capital madrileña, la ampliación de la red aparcamientos disuasorios en los intercambiadores de transporte público como medida complementaria a la restricción del coche.

También buscaba el Impulso a los vehículos movidos por fuentes de energía alternativas, especialmente gas y electricidad, entre los que se incluían los taxis, que contarían con una subvención de 6.000 € para su adaptación. Se potenciaba la renovación de la flota de autobuses urbanos e interurbanos que serían paulatinamente sustituidos por vehículos a gas y por la instalación de filtros para los de biodiesel; en el caso de los interurbanos se proponía renovar el 50% de la flota desde entonces hasta 2020. Dentro de los transportes no motorizados señalaba la conveniencia de promover la movilidad ciclista mediante la instalación de bicicletas públicas y el desarrollo de infraestructura (carriles bici y estacionamiento). Sin embargo, no se hacía mención a ninguna propuesta para potenciar la movilidad peatonal.

6.1.7. La Comunidad de Madrid frente al cambio climático.

En 2006 se aprobó la primera *Estrategia de Calidad del Aire y Cambio Climático (2006-2012)* y, según la Comunidad de Madrid, “se han cumplido todos y cada uno de los valores límites establecidos por la normativa europea en las estaciones de medición de la Comunidad”. En 2013 se aprobó la nueva *Estrategia de Calidad del Aire y Cambio Climático (2013-2020)*, conocida como *Plan Azul+*. El Plan recogía la evolución de los datos en el periodo 2005-2010, en el que era evidente una tendencia al descenso de los gases de invernadero: en el caso del dióxido de carbono, CO₂, se redujo un 7,7%; en el del metano, un 53,1% en el CH₄; y en el caso de los óxidos de nitrógeno N₂O, en un 76,1%.

En cuanto a los efectos previstos por el plan, hay que tener en cuenta que la región madrileña es un espacio especialmente vulnerable, caracterizado por un clima fuertemente continentalizado, donde cabe esperar un incremento de las temperaturas y una disminución de las precipitaciones, tal como lo definen los escenarios climáticos recogidos en el Plan Azul+. El escenario A2 estimaba un incremento de la temperatura máxima entre 1 y 2 ° C para el periodo comprendido entre 2011 y 2040, entre 3 y 5 ° C para el periodo entre 2041 y el 2070, y entre 5 y 7° C para el periodo entre 2071 y 2100. En cuanto a las precipitaciones, estas disminuirán entre un 2,5 y 25% a lo largo del siglo, y durante el periodo entre 2071 y 2100 lo harían entre un 15 y 25% (Comunidad de Madrid, 2013). En el escenario B2 el incremento de las temperaturas en el periodo entre 2011 y 2100 se encontraría entre 1 y 4,5° C. En cualquier caso la situación es preocupante tal y como se recoge en el Plan Azul+.

La estrategia de mitigación asume la necesidad de reducir un 15% las emisiones de CO₂ procedentes del transporte para 2020 y establece un total de 19 medidas que se estructuran en seis líneas de actuación:

Línea Actuación 1. Tecnología y combustibles menos contaminantes, que incluía las siguientes medidas: modernización de la flota de autotaxis con combustibles y tecnologías limpias, colaboración público-privada para el fomento de vehículos de gas, implementación y consolidación de la infraestructura de recarga y fomento del uso del vehículo eléctrico, renovación de la flota institucional bajo criterios ambientales, una flota de autobuses urbanos e interurbanos más limpios, modernización y mejora del parque de turismos y vehículos comerciales para que sean más eficientes, o incentivos fiscales para la transformación del transporte privado a tecnologías y combustibles menos contaminantes.

Línea Actuación 2. Alternativas al tráfico privado, que suponía la ampliación de la red de aparcamientos disuasorios, la extensión de las zonas de bajas emisiones, las áreas de prioridad residencial, y la circulación de vehículos eléctricos por el carril bus-VAO.

Línea Actuación 3. Utilización de modos de transporte alternativos, que comprendía actuaciones que favorezcan el uso de la bicicleta, la motocicleta y el desplazamiento a pie, así como la promoción del coche compartido y multiusuario.

Línea Actuación 4. Transporte de mercancías que incluía la reducción de las emisiones procedentes del transporte de mercancías y del corredor gasificado Madrid-Castilla La Mancha-Valencia

Línea Actuación 5. Transporte público, que recogía la realización de plataformas reservadas de transporte público, la mejora del transporte público: metro, cercanías y autobús, las actuaciones en intercambiadores para mejorar la oferta de transporte público y el desarrollo de planes de movilidad al trabajo

Por último, la Línea Actuación 6. Aeropuerto, que se ocupaba de la reducción de emisiones asociadas al tráfico aeroportuario.

La futura planificación municipal de la movilidad sostenible en la Comunidad de Madrid deberá tener presentes estas líneas de actuación. Sin embargo, no está claro que algunas propuestas, como los incentivos a la electromovilidad y la utilización del gas, resuelvan el problema.

6.1.8. La tardanza en aprobar el protocolo de calidad del aire

A mediados de los años noventa la Unión Europea elaboró una serie de directrices para mejorar la calidad del aire urbano. En España se vieron reflejadas en el RD 1073/2002 que señalaba la responsabilidad de las Comunidades Autónomas en el control de la calidad del aire en su ámbito territorial. Posteriormente se aprobó la Ley 34/2007 de calidad del aire y protección atmosférica del Gobierno español. Ante la presión de los gobiernos europeos que no podían cumplir los límites fijados, en 2008 entró en vigor una nueva directiva, en esta ocasión mucho más tolerante con la superación de los umbrales, que permitía niveles por encima de los recomendados por la OMS en relación a las partículas en suspensión PM₁₀. La transposición de esta directiva se realizó a través del Real Decreto 102/2011 de 28 de enero relativo a la mejora de la calidad del aire.

Aunque la Comunidad de Madrid aprobó la *Estrategia de Calidad del Aire y Cambio Climático 2013-2020 Plan Azul+*, el protocolo de actuación, en caso de superación de los umbrales regulados por dióxido de nitrógeno, aludía a lo establecido en el Real Decreto 102/2011. Según esta referencia, las administraciones competentes deberían aprobar planes de acción que determinasen iniciativas específicas para actuar en caso de superaciones. Las medidas preventivas incluidas en el Plan Azul+ son ineficaces para reducir la contaminación y proteger la salud de la población. En realidad, se trata de simples recomendaciones.

El gobierno de la Comunidad de Madrid se vio obligado a redactar un Protocolo Marco para cumplir las exigencias de la Directiva 2008/50 y del Real Decreto 102/2011 debido a que, de forma reiterada, tres de las siete zonas en las que se divide la región han vulnerado los umbrales fijados de NO₂, es decir, han superado los 200 µg/m³ en más de 18 horas al año en alguna zona; una de las que superan esos límites de forma reiterada es la Zona Urbana Sur donde se encuentra el municipio de Getafe. Las recomendaciones de la OMS son más estrictas y señalan que, para una adecuada protección de la salud de la población, no deben superarse nunca los 200 µg/m³. A pesar de estas evidencias el protocolo de la Comunidad de Madrid no aplicaba ninguna medida hasta que no se superasen los 200 µg/m³, y se reservaba el aviso y alerta para cuando los niveles rebasaran los 250 µg/m³, por encima del límite fijado por la Unión Europea. Da la impresión de que el procedimiento del protocolo se hubiera concebido para que nunca registre superaciones.

Otro de los contaminantes que afectan a la salud de la población es el O₃, el ozono troposférico. Según Ecologistas en Acción, el conjunto de la población de la región madrileña respira aire contaminado (Ecologistas en Acción, 2016). El ozono es un contaminante complejo que aparece en la capital y en las grandes ciudades del entorno metropolitano por el importante tráfico motorizado. Se forma en presencia de radiación solar, y afecta, sobre todo, en primavera y verano a los espacios periurbanos con vegetación y a zonas rurales en momentos de estabilización atmosférica.

Finalmente, es necesario señalar que los ayuntamientos están obligados a redactar sus *Planes de Mejora de la Calidad del Aire* para reducir la contaminación, y a aplicarlos cuando se produzcan superaciones de acuerdo a la legislación vigente. Estos planes recogen, en la gran mayoría de las ocasiones, medidas para reducir las causas de los contaminantes, entre las que se encuentran la elaboración o puesta en práctica del PMUS.

6.1.9. Escaso compromiso con la planificación de la seguridad vial

Si bien es cierto que la Comunidad de Madrid carece de competencias en materia de seguridad vial y tráfico, los proyectos viarios puestos en marcha en virtud de su capacidad administrativa, pueden afectar a la seguridad en el espacio público.

La Dirección General de Tráfico (DGT) contempla, dentro de una política global, la realización de Planes Globales de Seguridad Vial autonómicos que deberían definir las estrategias a seguir en el ámbito regional. En línea con las recomendaciones internacionales, la DGT apuesta por la “Visión 0”, entendida como “un sistema que reduce la posibilidad de accidentes”; se centra en colectivos específicos, en la desigualdad en materia de seguridad vial y en la responsabilidad compartida. A excepción de la Comunidad de Madrid, prácticamente todas las comunidades cuentan con este tipo de estrategias: Aragón, Galicia, Castilla y León, País Vasco, Cataluña, Comunidad Valenciana y Navarra.

Hasta el momento, la Comunidad de Madrid no ha dado forma a un Plan de Seguridad Vial o a una estrategia que oriente a los municipios y a los técnicos en la seguridad vial, entendida desde la perspectiva de esa “Visión 0”. Únicamente se ha podido encontrar una presentación en Power Point sobre el supuesto *Plan de Seguridad Vial de la Comunidad de Madrid (2005-2010)* realizado por la Dirección General de Carreteras autonómica. Esta iniciativa pretendía “mejorar las condiciones de seguridad y realizar el seguimiento de las directrices europeas para lograr reducir los accidentes mortales en un 50% para el 2010”. Entre sus objetivos se encontraba el conocimiento de la accidentalidad, la mejora de la red de carreteras de la Comunidad de Madrid, y un plan de inversiones para los siguientes cinco años.

Este plan se centraba en la actuación sobre las infraestructuras, en iniciar nuevas construcciones y en mantener las existentes, tal y como ha venido trabajando tradicionalmente la seguridad vial. Olvidaba así, la necesidad de impulsar un cambio de comportamiento y del entorno que evitaría el riesgo; de esta forma, incumple uno de los objetivos de las directrices europeas centradas en el cambio de las actitudes en la conducción, y en el cambio modal hacia formas de desplazamiento más seguras. El ayuntamiento de Getafe bebe de esta manera de hacer y carece de una estrategia de calmado de tráfico y de reducción del riesgo en la búsqueda de una nueva cultura de la movilidad.

6.1.10. El Pacto de los Alcaldes llegó con retraso

En 2008 la Comisión Europea presentó la iniciativa del Pacto de los Alcaldes después de aprobar el *Paquete de medidas de la Unión Europea sobre cambio climático*, cuya finalidad era respaldar el esfuerzo que las autoridades locales deben hacer en la aplicación de las políticas de reducción energética para conseguir una Europa más sostenible. Sin embargo, hasta marzo de 2015 la Federación de Municipios de Madrid (FMM) no promovió este Pacto. Su objetivo era conseguir la colaboración de los ayuntamientos en la reducción de emisiones de CO₂ en un 20% para el escenario de 2020, asumiendo el compromiso conocido como “20-20-20”. Es decir, que para 2020 se conseguiría, en relación a las cifras de 1990, reducir las emisiones de Gases de efecto Invernadero en un 20%, ahorrar el 20% del consumo de energía mediante una mayor eficiencia energética, y promover las energías renovables en un 20%. Para ello la Federación contó con el apoyo de la Secretaria de Estado de Medio Ambiente y la Oficina de Cambio Climático. En aquel momento suscribieron el Pacto cuarenta alcaldes de la región.

Los ayuntamientos estarían obligados a poner en marcha un Plan de Acción para la Energía Sostenible (PAES), documento clave en el que cada municipio firmante describiría la hoja de ruta para conseguir cumplir su objetivo de reducción del CO₂ antes de 2020. Este plan permitiría definir las actuaciones y las medidas establecidas para el cumplimiento los objetivos, los plazos y las responsabilidades asignadas. Los municipios con menos de 10.000 habitantes podrán firmar estos planes de forma conjunta y establecer así medidas concretas y realistas para la consecución de los objetivos que se marquen. La Federación de municipios, a través de los convenios con las universidades de la Comunidad de Madrid, propició que los alumnos de ingeniería pudieran realizar las prácticas en los ayuntamientos de la región. Entre otras tareas, deberían asumir la elaboración de material divulgativo como catálogos e, incluso, colaborar en la redacción de los Planes de Acción de acuerdo a los objetivos previstos en el Pacto de los Alcaldes. Los ayuntamientos podían trabajar en la elaboración de líneas estratégicas para el cumplimiento de las obligaciones asumidas en el Pacto. Entre las estrategias sugeridas se encuentra la movilidad sostenible y el desarrollo de los PMUS.

6.1.11. Las políticas de salud no incluyen la movilidad sostenible

Los primeros documentos sobre planificación de salud fueron elaborados por la Dirección General de Salud Pública de la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid en 1995. Estas primeras iniciativas se volcaron en la necesidad de la práctica deportiva y en sus beneficios físicos, psicológicos y emocionales. En aquellos años no se tenían en cuenta los modos de vida y, mucho menos, se consideraba caminar una alternativa a los otros modos de transporte.

En 2008 las Consejerías de Deportes y de Sanidad de la Comunidad de Madrid redactaron la *Declaración de Madrid*⁵⁸ para el fomento de la actividad física. Tuvo lugar un encuentro internacional con la asistencia de un Comité Asesor Internacional que contaba con expertos como Luis Rojas Marcos y Steve Blair. Se establecieron las bases de lo que se conocería como “actividad física saludable”, un concepto que hace referencia a toda aquella actividad física con movimientos que hacen trabajar a los músculos y requieren más energía que la necesaria para estar en reposo. Caminar, correr, bailar, nadar, practicar yoga y trabajar la huerta o el jardín son algunos ejemplos de actividad física.

El único plan al que se ha podido acceder es el *Plan de Promoción de la Salud y Prevención 2011-2013* que, aunque ha expirado, no ha sido revisado ni evaluado. El objetivo era promover y fomentar la salud y prevenir las enfermedades (Comunidad de Madrid, 2013). A tal fin, abordaba los problemas prioritarios mediante el diseño y ejecución de programas y actuaciones dirigidas a la promoción de estilos de vida saludables y a la prevención de las enfermedades.

En 2017, la Dirección General de la Función Pública de la Comunidad de Madrid lanzó una campaña para promocionar la “organización y las empresas saludables en el trabajo”, en la que se ocupaban del concepto de salud ambiental. Se trataba de un Plan de Acción incluido dentro del programa de riesgos laborales destinado a los empleados públicos (Comunidad de Madrid, 2017). El objetivo era que los trabajadores pudieran disfrutar de un medio saludable e incrementar su productividad y bienestar emocional. Al margen de esta iniciativa la Consejería de Sanidad no ha tenido ningún programa que desarrollara una política transversal para combatir el sedentarismo, ni ha dado importancia a los desplazamientos no motorizados como medida para reducir este problema.

6.2. La situación de los Planes de Movilidad Urbana Sostenible en la Comunidad de Madrid

En el apartado quinto referente al desarrollo de los PMUS en España se ha abordado la situación de la planificación de la movilidad sostenible en la Comunidad de Madrid: la evolución en la realización de Planes, los municipios donde se han llevado a cabo, la población potencialmente beneficiada así como el territorio donde se podrían aplicar las medidas recogidas en los planes municipales. Este apartado se refiere al procedimiento que se ha seguido en la Comunidad de Madrid para la gestión de las ayudas de la E4, como se ha realizado, los convenios de colaboración firmados con el IDEEA, la participación de las

⁵⁸ Nota informativa de la Comunidad de Madrid, 25 de enero de 2008.

diferentes administraciones en la elaboración de los planes, su evolución y el coste total de las acciones de movilidad sostenible.

La concesión de las ayudas para el desarrollo de las medidas del Plan de Acción de la E4 en el ámbito de la Comunidad de Madrid se ha regido por el Convenio Marco de Colaboración firmado con el Instituto de Ahorro y Diversificación Energética (IDAE). El 24 de mayo de 2006 se firmó el Convenio de Colaboración entre la Dirección General de Industria, Energía y Minas de la Comunidad de Madrid y el IDAE, aunque el órgano gestor sería el Consorcio de Transporte que depende de otra Consejería.

Uno de los aspectos centrales que recibió apoyo económico fue el transporte urbano a través de la *Medida 1. Planes de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS)*, que era prioritaria dentro de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética, E4. Entre los proyectos subvencionados se incluían los estudios de movilidad urbana y metropolitana, dirigidos a actuaciones energéticamente eficientes, entre las que se encontraban la promoción de la movilidad ciclista y peatonal, el uso del transporte público, la puesta en marcha de experiencias piloto, así como la celebración de cursos de formación en gestores de movilidad. La dotación de recursos supuso en aquel momento un gran impulso para el desarrollo de las distintas acciones, destacando aquellas dirigidas a impulsar los PMUS.

En 2005 se llevaron a cabo las primeras acciones en la Comunidad de Madrid. Se trataba de experiencias piloto en el contexto de la movilidad al trabajo⁵⁹ entre las que se encontraba la puesta en funcionamiento de las líneas lanzadera a los polígonos industriales de Getafe. En ese año también comenzó a idearse un primer proyecto piloto para la elaboración de planes de movilidad que permitiera ensayar una metodología que aún no existía (Entrevista a Ángel Cediél, 2013). Se pretendía aplicar nuevas formas de planificar el transporte en varios municipios de diferentes tamaños y características. En aquel momento, los responsables del IDAE y del Consorcio querían “aprender” cómo debía hacerse un Plan de Movilidad. Esta experiencia ayudaría a incorporar algunos aspectos metodológicos en la *Guía Práctica para la elaboración e implantación de PMUS*.

En 2006 salió a concurso el PMUS de Getafe⁶⁰ en virtud de un convenio entre Ayuntamiento, el IDAE y el Consorcio Regional de Transportes de Madrid. La elección de Getafe se debió a diversas circunstancias (Entrevistas a Domingo Martín, Ángel Cediél y Lorenzo Hernández, 2013); por un lado, los responsables del IDAE buscaban un municipio importante y cercano a Madrid, que era donde se encontraban sus equipos técnicos. Getafe era uno de los mayores de la Comunidad de Madrid, con más de 150.000 habitantes. Por otra parte, era conveniente un municipio con un tejido productivo que atrajera diariamente a numerosos trabajadores y estudiantes. Además, existía buena disposición por parte de los técnicos municipales y del propio alcalde, para el desarrollo del plan, una iniciativa ya contemplada en algunos documentos estratégicos del municipio de Getafe⁶¹.

Desde entonces el Consorcio ha tenido un papel activo en el desarrollo de la gran mayoría de proyectos para la elaboración de PMUS. Esto se traduce en la organización de jornadas, sesiones técnicas y otros eventos: actos para la difusión pública de los planes, o la organización y celebración de la Semana Europea de la Movilidad. Entre sus funciones se encontraba:

- Ser responsable del proceso de selección de proyectos y adjudicación de las ayudas.
- Asesorar a los ayuntamientos en los requisitos técnicos de los pliegos de contratación de proyectos como los PMUS y los servicios de bicicleta pública.
- Participar activamente mediante los técnicos del Consorcio, en el seguimiento de los estudios y proyectos de movilidad subvencionados.

⁵⁹ En 1999 se realizó el correspondiente estudio para implantar un autobús lanzadera en el polígono industrial de Tres Cantos desde la estación de Cercanías. En 2002 participaron 110 empresas y 4.600 empleados. También se realizó un estudio de mejora de la accesibilidad a los polígonos industriales de Rivas Vaciamadrid y Arganda del Rey en relación con la nueva línea 9 de Metro. Y en 2005 se pusieron en marcha las lanzaderas en los polígonos industriales de Getafe.

⁶⁰ BOCM, de 28 de marzo del 2006, que rectifica el anterior BOCM de 13 de marzo. También se trabajó algún más tarde en el municipio de Soto del Real para ensayar en un ámbito poblacional más pequeño.

⁶¹ El Plan Estratégico de Getafe 2010 y la Agenda Local 21 ya planteaban la necesidad de realizar un Plan de Movilidad.

- Apoyar a los ayuntamientos en el proceso de participación de los proyectos como interlocutor con los distintos agentes implicados: operadores de transporte, otros organismos regionales o estatales, asociaciones empresariales, sindicatos, etc.
- Colaborar en la organización de jornadas, sesiones técnicas y distintos eventos para la difusión pública de los planes, o para la organización de la Semana Europea de la Movilidad, etc.

6.2.1. Gestión de las ayudas del Plan de Acción de la E4

Las ayudas llegaron con el inicio de la Estrategia de Eficiencia y Ahorro Energético (2004-2012). En 2005 comenzaron las actividades por parte del IDAE para poner en marcha los Planes de Movilidad. En ese año salió a concurso la redacción de la *Guía Práctica para la Elaboración de Planes de Movilidad Urbana Sostenible*, que se publicaría en 2006. La elaboración del PMUS de Getafe se convirtió en una experiencia piloto para ensayar esta metodología inicial. Pero sería a partir del Plan de Acción de la E4 (2007-2012) cuando comenzara un desarrollo de los planes de forma continuada conforme a las pautas fijadas por el IDAE.

Las ayudas procedentes del Plan de Acción de la E4, concedidas a través del Consorcio Regional de Transportes, según los datos facilitados por el propio Consorcio, ascendieron a 18,5 millones de € entre 2007 y 2011. De esta cantidad, correspondieron a los Planes de Movilidad Urbana Sostenible el 4,2% del coste total del Plan de Acción. El grueso de las ayudas fue destinado al transporte público colectivo, con casi el 60% de la inversión. Otra partida importante se concentró en la movilidad ciclista, que llegó a alcanzar el 13,4% de la inversión; hay que tener en cuenta que esta partida incluía los sistemas de préstamo de bicicletas pública, que son bastante costosos.

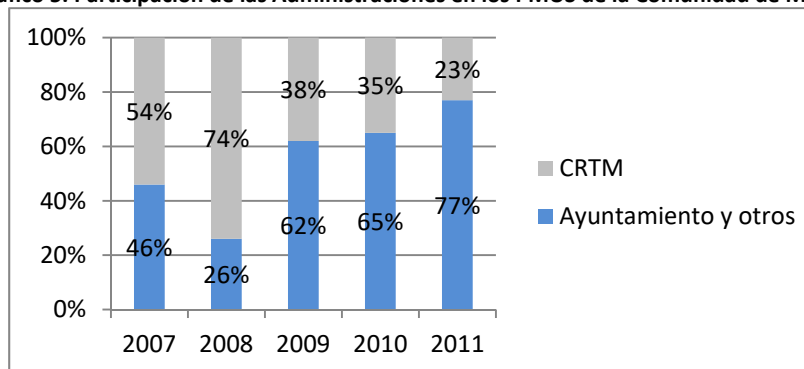
Tabla 27 Coste total de las ayudas asociadas al Plan de Acción (2007-2011) en la Comunidad de Madrid

Tipo de actuación	(€)	%
Accesibilidad universal	325.725,90	1,76
ITS (sistemas información inteligente)	1.811.551,80	9,78
Movilidad ciclista	2.479.899,39	13,39
Movilidad general	402.662,86	2,17
Movilidad peatonal	402.437,05	2,17
Otros	279.335,17	1,51
Planes Movilidad Urbana Sostenible	786.908,18	4,25
Planes de Transporte al Trabajo	141.900,00	0,77
Transporte colectivo	11.035.025,89	59,58
Vehículo privado	857.039,81	4,63
TOTAL	18.522.486,05	

Fte. Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Consorcio de Transportes de la Comunidad de Madrid.

En total, el Consorcio apoyó 129 actuaciones en distintos municipios; la subvención cubría aproximadamente el 60% del coste de la medida y el 40% restante era aportado por el ayuntamiento. Como puede observarse en el siguiente gráfico, esta aportación variaba según el año. Puede observarse cómo al principio la mayor inversión fue realizada por el Consorcio, pero con el tiempo, serían los propios ayuntamientos los que aportarían un mayor porcentaje.

Gráfico 5. Participación de las Administraciones en los PMUS de la Comunidad de Madrid



Fte. Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Consorcio de Transportes de la Comunidad de Madrid.

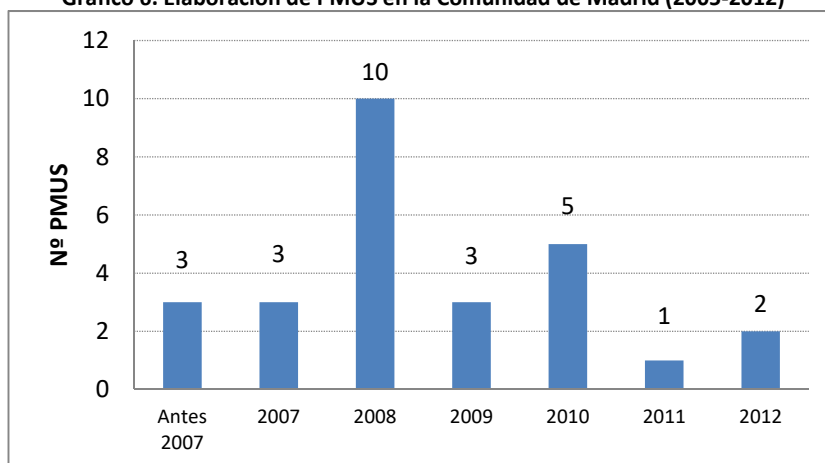
La elección del tipo de ayuntamiento para el desarrollo de Planes de Movilidad se hizo con los mismos criterios que serían aplicados en el resto del territorio español. En primer lugar, se priorizaron los municipios con más de 50.000 habitantes, es decir, aquellos que, según la Ley de Bases de la Administración Local, pueden y deben prestar servicios de transporte público. El importe estimado para elaborar el estudio también se fijó conforme al número de habitantes; parecía lógico que un municipio más poblado tuviera mayores problemas con la movilidad que otro pequeño para realizar la fase de diagnóstico y análisis.

6.2.2. Evolución en la elaboración de PMUS en la Comunidad de Madrid

Con anterioridad a 2007 únicamente habían comenzado a elaborarse tres Planes de Movilidad. En aquel momento, el IDAE y el Consorcio de Transportes querían probar la aplicación de los PMUS en diferentes tipos de municipios. Como ya se ha mencionado, se escogió Getafe por su dimensión y actividad productiva, Aranjuez por ser una ciudad patrimonial, y finalmente, Soto del Real, por ser un municipio pequeño con gran dependencia de Madrid. En 2012, al final del Plan de Acción de la E4, ya se había redactado Planes de Movilidad Urbana Sostenible en 27 municipios madrileños, lo que representaban una población de 2,2 millones de habitantes, casi el 70% de la población de la región, excluida la capital. En algunos casos, la existencia de un PMUS, así como algunas de las medidas asociadas al mismo, han contribuido a un cambio en la cultura de la movilidad, en la percepción de los problemas, y en el papel que cada uno de los actores puede cumplir en el funcionamiento de la ciudad.

La evolución en la realización de los PMUS comenzó de forma lenta, en paralelo a la E4 con los tres proyectos piloto ya mencionados. Con la puesta en marcha del Plan de Acción 2007-2012 continuó al mismo ritmo durante 2007, pero se produjo una aceleración del proceso en 2008, momento en el que se elaboró un mayor número de Planes de Movilidad. Con la llegada de la crisis económica el volumen de planes realizados se vio afectado por las restricciones presupuestarias. Además, hay que añadir que en 2012 finalizó el Plan de Acción, y desde entonces no se adjudicaron más fondos desde el IDAE para este tipo de iniciativas.

Gráfico 6. Elaboración de PMUS en la Comunidad de Madrid (2005-2012)



Fte. Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Consorcio de Transportes de la Comunidad de Madrid⁶²

Hay que tener en cuenta que cada uno de estos PMUS tuvo que pasar por un proceso de concurso público en el que estaban implicados varios niveles de la Administración. El proceso consistía en hacer llegar los fondos del Estado a la Comunidad Autónoma que, a su vez, los asignaba a una entidad gestora, en este caso, el Consorcio de Transportes. Posteriormente, los ayuntamientos debían solicitar la subvención al Consorcio y, una vez este trámite estuviera resuelto, el ayuntamiento correspondiente convocaba el Concurso Público para la presentación de ofertas a las consultorías. Se trataba, pues, de un proceso escasamente ágil y que obligaba a invertir mucho tiempo.

⁶² No se incluyen en esta relación Getafe, Aranjuez y Soto del Real ya que fueron proyectos iniciados antes de 2007.

La mayoría de los ayuntamientos se concentran en torno a Madrid y su área metropolitana. Una docena de ellos cuentan con Plan de Movilidad gracias a la iniciativa exclusiva del Convenio del IDAE con el Consorcio de Transporte. Este es el caso de Torrelaguna, Colmenar Viejo, Alpedrete Guadarrama, Pozuelo de Alarcón, Navalcarnero, Arroyomolinos, San Martín de la Vega, Morata de Tajuña, Arganda del Rey, Estremera y Villalbilla. En otros 16 casos han sido los propios ayuntamientos los que han impulsado esa iniciativa; así sucede con San Sebastián de los Reyes o Villalba que se encontraban integrados en el programa europeo Interreg IIIC; aunque se beneficiaron de las ayudas⁶³, habían trabajado ya en los problemas de movilidad y tenían como objetivo solucionar los problemas del tráfico. Una situación parecida era la del municipio de San Fernando de Henares que en aquel momento participaba en el proyecto europeo *Snowball*⁶⁴ y entre cuyos compromisos se encontraba realizar un Plan de Movilidad en el municipio. Además, este municipio debía responder a las directrices de la Red de Ciudades Saludables a la que pertenecía

A partir del 1 de julio de 2014 entró en vigor el artículo 102 de la Ley de Economía Sostenible (Ley 2/2011) que hacía obligatoria la aprobación de un PMUS por parte de un ayuntamiento que quisiera mantener a las ayudas para la prestación de servicios de transporte urbano del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Algunos ayuntamientos aprobaron precipitadamente el Plan para poder mantener esas subvenciones, como fue el caso del Madrid o acceder por primera vez a ellas. Otros municipios que, tras las elecciones municipales de 2015 serían gobernados por grupos políticos alternativos, quisieron introducir en sus programas los criterios de la movilidad sostenible, al margen de que pudieran o no acceder a esas ayudas. Ese fue el caso de El Boalo, un ayuntamiento pequeño que ha elaborado un PMUS. Pero estos planes, al margen de la cobertura del IDAE, no han sido contemplados en este análisis.

6.3. Balance de las políticas de movilidad sostenible en la Comunidad de Madrid

La movilidad sostenible queda determinada por una variedad de aspectos que favorecen u obstaculizan el éxito o el fracaso de los PMUS. Este apartado quiere verificar si tales condicionantes regionales influyen en la puesta en marcha de los planes de movilidad de la región. En este capítulo se analizará si las políticas estatales y autonómicas han tenido un reflejo en los cambios en la movilidad regional, y qué tipos de cambios se han producido en el comportamiento de la movilidad urbana; si los pequeños éxitos en algunos municipios han tenido un efecto de contagio en otros, o si nada de esto ha ocurrido.

Se revisará la evolución experimentada por aquellos indicadores que mayor influencia tienen en la transformación modal hacia pautas más sostenibles: la construcción de infraestructuras, los servicios de transporte colectivo, la aparición de espacios públicos destinados a los modos no motorizados, la siniestralidad etc. pero también se verá cómo influyen en la salud de las personas los PMUS y en qué medida afectan a aspectos tan relevantes como el sedentarismo.

Hay que recordar que en la Comunidad de Madrid se llevó a cabo un esfuerzo importante gracias a las ayudas procedentes de la E4, pero tras ese periodo no se ha constatado la continuación de programas específicos que impulsen los planes de movilidad por parte de la administración regional.

6.3.1. Accesibilidad y la movilidad de diferentes colectivos

Como ya se ha señalado a lo largo de esta investigación, la accesibilidad a los distintos medios de transporte viene determinada por variables espaciales en las que el modelo territorial y urbanístico tiene una gran influencia. En la Comunidad de Madrid se ha producido un aumento de las distancias desde mediados de los años ochenta, un hecho que obliga a los ciudadanos a desplazarse en medios

⁶³ Proyecto Coronas Metropolitanas Noroeste en el que también participan los ayuntamientos de Algete, Alcobendas, Collado Villalba, Colmenar Viejo, Hoyo de Manzanares y San Sebastián de los Reyes.

⁶⁴ *Implementation City Meeting Train the Trainers and Project Meeting*, en el marco europeo *Intelligent Energy*, sobre movilidad sostenible. Entre las actuaciones asociadas al proyecto se encontraba elaborar un Plan de Movilidad Sostenible para el municipio.

motorizados, ya sea para trabajar, estudiar, comprar o visitar a los amigos. En las últimas décadas, las infraestructuras de transporte de gran capacidad y velocidad han generado nuevas barreras que dificultan la accesibilidad de peatones y ciclistas.

Quiere comprobarse si el modelo territorial ha colaborado a incrementar la motorización de la sociedad madrileña, si existe una distribución espacial y socialmente homogénea, o si por el contrario, existen personas que no tienen acceso al coche debido a razones económicas, de edad, género, o aquellas relacionadas con su discapacidad para conducir. Se verá si estos condicionantes favorecen o no la movilidad sostenible. La planificación de la movilidad sostenible debe estar directamente relacionada con la estructura demográfica. Es necesario comprobar si las propuestas recogidas en los PMUS responden al envejecimiento de la población y al aumento de las personas con discapacidad.

Desde la aprobación de los primeros PMUS correspondientes al desarrollo de la E4, entre 2007 y 2015, la Comunidad de Madrid registra un bajo crecimiento de población de un 5,8% (355.307 habitantes) que coincide con una clara tendencia al envejecimiento. Hay que tener en cuenta las necesidades peculiares que tiene cada colectivo en su movilidad. Por un lado, han descendido los menores de 18 años en 262.725 personas, y ha aumentado el de los mayores de 65 años en 195.555; de estos, más de la mitad, 321-244 son mayores de 80 años, y 1.713 son mayores de 100 años (Ine, 2007 y 2014). Ante este envejecimiento las distintas administraciones regionales deberían haber aplicado políticas destinadas a concebir un espacio público y un sistema de transporte acorde a sus necesidades de movilidad y accesibilidad; un aspecto este que también se debería haber reflejado en los PMUS, pero que sin embargo ha tenido un resultado desigual ante la falta de políticas autonómicas.

El grupo de población mayoritario se encuentra formado por personas entre 20 y 64 años, y a ellos corresponde al 63,5% de la población madrileña que suma más de cuatro millones de habitantes. Es el único grupo que se ha mantenido que tiene mayor movilidad. Es también el colectivo más motorizado y que más uso hace del automóvil, ya sea para ir a su centro laboral, para ir a la compra, a recoger a los niños del colegio, o a hacer gestiones. Es este grupo el que mayor responsabilidad tiene en los principales problemas generados por la movilidad motorizada en la región.

Por otro lado este colectivo ha visto mejoradas las condiciones de movilidad ante la adaptación de los entornos urbanos y del transporte en algunos municipios de la Comunidad de Madrid con anterioridad al desarrollo de los PMUS. Esta problemática debería haberse tenido en cuenta para elaborar los PMUS, sin embargo, los diagnósticos de los planes olvidan con frecuencia este aspecto que será cada vez más importante para resolver los problemas de las ciudades del futuro.

En la última década han aumentado las personas con discapacidad un 54,9% (113.148 personas). En 2015 había en la región 644.654 personas con discapacidad, de las que 322.327 tenían dificultades para desplazarse. La mayoría son de carácter físico (60,2%), le siguen en igual medida con un 24,3% quienes padecen problemas osteoarticulares (Consejería de Políticas Sociales y Familia, Comunidad de Madrid, 2016). En los últimos años ha aumentado la proporción de personas con discapacidad en la región, de tal forma que, si en 2009 había 29,5 personas con discapacidad por cada 1.000 habitantes, en el 2015 ha alcanzado al 36,3. Este cambio se debe fundamentalmente al envejecimiento de la población, y a la pérdida de capacidades relacionadas con la edad.

La Encuesta de Discapacidad, Autonomía Personal y Situaciones de Dependencia EDAD2008, elaborada por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, recogía los obstáculos que se encontraban las personas con discapacidad y que les impedían llevar una vida independiente al dificultar el acceso a los destinos laborales, de estudio o de ocio. Un 38,2% de los discapacitados encontraban problemas en la calle que les impedía su normal desplazamiento: un 16,7% en subir y bajar de las aceras; el 16,3% en superar los obstáculos que hay en los itinerarios peatonales (papeleas, farolas, socavones, estrecheces, etc.); y un 11,6% para cruzar la calle. En relación con el uso de los transportes motorizados, un 3,4% no utilizaba ningún medio de transporte, un 55,7% se desplazaba en transporte público; un 34,8% lo hacía

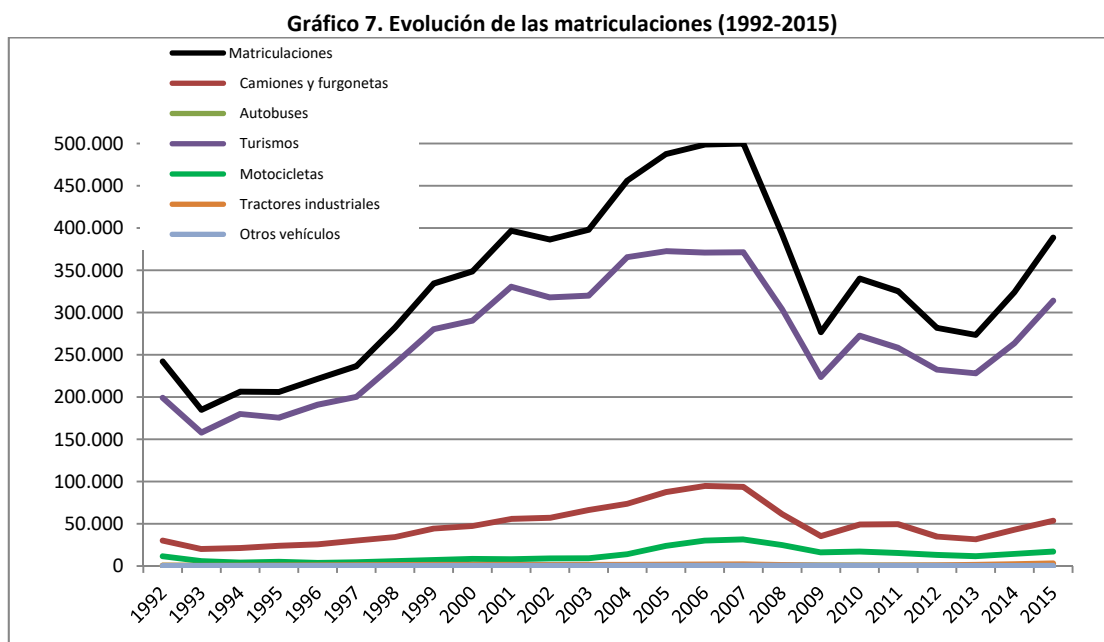
en vehículo no adaptado; un 5,4% en vehículo propio adaptado, un 34,8% en transporte especial, y un 2,9% en otro tipo de transporte. Hay que destacar que el 26,9% de las personas con discapacidad tenía dificultad para acceder a los sistemas de transporte colectivo. El principal obstáculo era subir o bajar del autobús en un 14,8%, seguido del acceso a las estaciones o andenes, en un 13,9%. Solucionar estos y otros problemas de accesibilidad debería estar presente en los programas de los PMUS.

6.3.1.1. Evolución de la motorización

Otro indicador que condiciona la accesibilidad de la población es su grado de motorización. Conocer cuántos vehículos hay y de qué tipo son, permitirá conocer algunos impactos en el consumo de espacio, materiales y energía que se avanzarán en siguientes apartados. Pero también analizar si la aparente universalización del automóvil es real o si, por el contrario, su distribución no es homogénea. Finalmente se trata de comprobar si durante las ayudas del Plan de Acción para la implementación de los PMUS se ha conseguido una reducción del parque.

En la región madrileña no ha dejado de crecer el parque de vehículos; se ha pasado de 2,4 millones en 1992 a 4,3 millones en 2014, es decir, la Comunidad cuenta con 1,7 millones vehículos más que hace veinticinco años. De este parque, el 70,6% son turismos: 1,2 millones de automóviles nuevos. El grupo de camiones y furgonetas es el siguiente en importancia, con un 15,5% del parque, y que en estos años ha duplicado su número, con 277.097 vehículos; en este grupo se encuentran también los monovolúmenes, muy utilizados por algunas familias. Finalmente, hay que destacar las motocicletas, que representan el 9,9% del parque, y que ha duplicado su presencia con 174.145 nuevas unidades. Lejos de lo que pudiera esperarse en esta evolución no se refleja un descenso importante en el parque de vehículos con motivo de la última crisis económica iniciada en 2007-2008.

Las consecuencias de las diferentes recesiones económicas se ven mejor en la evolución de las matriculaciones, tal como se expresa en la siguiente tabla. Hay una primera caída en 1993, a la que le sigue un gran incremento (que incluye un suave descenso en 2003) para ascender, finalmente, a cifras nunca antes registradas de casi medio millón de vehículos matriculados (499.798 vehículos). En este aumento, solo los turismos representaban el 74,2% (371.126 automóviles) de los vehículos matriculados. La mayor caída de las matriculaciones tuvo lugar en 2009, con tan solo 276.655 registros; las cifras volvieron a descender en 2013 para recuperarse nuevamente, pero sin alcanzar los valores anteriores a la crisis.



Fte. Elaboración propia, a partir del Anuario estadístico de la C. Madrid 1985-2015 y de los anuarios estadísticos de la DGT

El índice de motorización en la Comunidad de Madrid se encuentra en 655 vehículos/1.000 habitantes (2014), cifras por debajo de las de la media española que se sitúan en 666 (Dirección General de Tráfico, 2014); sin embargo, en el caso de los turismos ocurre lo contrario, la media nacional se encuentra en 483 turismos/1.000 habitantes mientras que la región se sitúa en 505.

Sin embargo en el periodo de implantación de los PMUS en la Comunidad de Madrid desciende el índice de motorización, a partir de 2007-2008, en el caso de los vehículos pasan de 713 en 2007 a 696 en 2016 y en el de los turismos de 547 en 2007 a 505 en 2016. Este descenso podría estar relacionado con un mayor grado de concienciación de la población fruto de la puesta en marcha de algunos Planes de Movilidad, pero también con la crisis económica ya que se observa que una vez superado el momento de mayor incertidumbre, el parque vuelve a crecer hasta los 532 en 2016. Este índice no expresa el acceso real del coche. En la Comunidad de Madrid hay muchas personas que, de forma voluntaria o forzada, no tienen coche, ni acceso a esa forma de movilidad motorizada. Las razones son diversas: la falta de recursos económicos, la ausencia de capacidades físicas o sensoriales para la conducción, o la propia voluntad de no utilizar el coche. En 2016, la región tenía 2,5 millones de hogares y 4.3 millones de vehículos. Eso hace que a cada familia le correspondieran 1,7 vehículos y 1,3 turismos (Encuesta Presupuestos Familiares, 2016).

Según las encuestas de movilidad del Consorcio de Transportes los turismos por hogar muestran datos similares. Desde mediados de los noventa se ha incrementado el número de coches por hogar, que ha pasado de 0,97 en 2004, a 1,41 en 2014. Se observa como el mayor crecimiento en la motorización de las familias se ha producido en el periodo de elaboración de PMUS en la región, entre 2004 y 2014. Además la presencia de coches está relacionada con el nuevo modelo territorial, los hogares están más motorizados cuanto más alejada está la residencia del centro, sin embargo en la Corona regional disminuye debido posiblemente al envejecimiento de la población.

Tabla 28 Evolución de la motorización de los hogares en la Comunidad de Madrid (1996-2014)

Turismos/hogar	EDM96	EDM04	EDM14
Almendra Central	0,75	0,72	1,15
Periferia Urbana	0,87	0,90	1,32
Corona metropolitana	1,10	1,13	1,55
Corona regional	0,97	1,09	1,41
CAM	0,93	0,97	1,41

Fte. Encuestas domiciliarias 1996 y 2006, Encuesta Sintética, 2014

Aunque cada vez hay más población concienciada con los problemas ambientales que genera la movilidad motorizada, y que decide no tener coche, lo cierto es que esta renuncia es difícil para muchas familias: puestos de trabajo alejados de la vivienda, horarios incompatibles con los servicios ofrecidos por el Consorcio, o ausencia de transporte público, son algunas de las razones. En 2007 el 19,2% de los residentes en la región no podía disponer de coche por razones económicas. La cifra es muy superior entre los extranjeros que proceden de otras partes del mundo (33,4%), que entre los europeos (7,6%) o entre los españoles que alcanza el 6,5%. Otro colectivo que tiene menor acceso al coche son las mujeres; en 2015 el 8,4% no pudieron permitirse tener coche frente al 6,1% de los hombres. Entre los parados el 18,8% no pueden tener coche, situación que afecta también a un 7,5% de la población ocupada que tiene ingresos insuficientes para afrontar este gasto. El grupo que menos dificultades tiene son los jubilados, ya que tan solo el 2,3% no puede tener coche. (Encuesta Condiciones de Vida, 2016, INE).

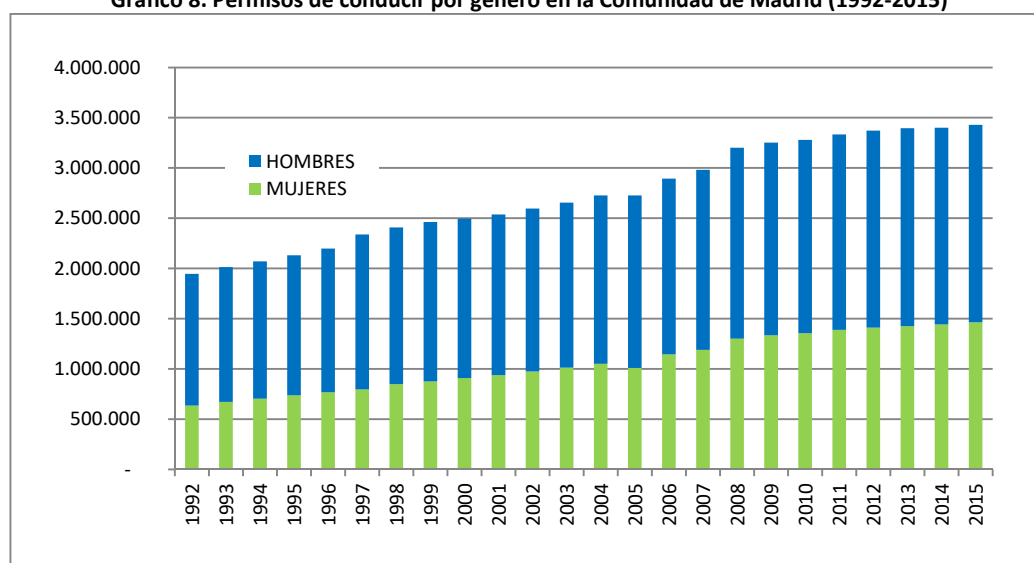
6.3.1.2. Capacidad para conducir

Tradicionalmente se ha señalado al automóvil como un medio de transporte universal, pero esto no ha sido así, y aunque en la actualidad es mayor la proporción de quienes pueden conducir, aún existe una parte de la sociedad que no está preparada para ello. El indicador que expresa el porcentaje de personas con permiso de conducir ha sido utilizado para expresar la presencia del automóvil en una sociedad que progresa y que aparentemente es autónoma en su movilidad.

Desde principios de los noventa no ha dejado de crecer la población capacitada para conducir turismos. Si en 1992 el 39,1% de los madrileños tenían permiso, en 2007 era el 49% (por debajo del dato español: 50,39%) y en 2014 llegaba al 52% (igualmente por debajo del dato del conjunto del país: 56%). Pero si se tiene en cuenta únicamente la población adulta que puede tener este permiso, es decir, los mayores de 19 años, la proporción es aún superior, alcanzando casi al 62%. Hay que tener en cuenta que una parte de la población adulta, aunque tiene permiso, no lo utiliza debido a la pérdida de facultades por su avanzada edad, en especial aquellos que tienen más de 80 años. Estos datos reflejan, no sólo, una moda o gusto por conducir, sino la necesidad de disponer del permiso para poder realizar cualquier desplazamiento. Si se pone la mirada en el periodo en que se comenzaron a implantar PMUS en la región madrileña se observa que las cifras no dejan de crecer pasando del 49% (6,08 millones de habitantes con permiso) del 2007 al 53% (6,46 millones de habitantes con permiso) en 2015.

Las mujeres es un colectivo que incrementa durante el periodo de desarrollo de los PMUS la posesión de carnet de conducir, entre 2007 y 2014 las mujeres continúan incrementando en dos puntos la posesión de permisos, si en 2007 el 39,9% de las mujeres tenía carnet en 2014 ya alcanzan el 41,9%.

Gráfico 8. Permisos de conducir por género en la Comunidad de Madrid (1992-2015)



Fte. Elaboración propia a partir de los Anuarios Estadísticos Generales entre 1992 y 2015 de la Dirección General de Tráfico

Este indicador refleja un cambio en la posición social de la mujer con la incorporación masiva al mercado de trabajo, un empleo que se localiza alejado de la vivienda. Para todos los colectivos tener permiso de conducir parece ser una necesidad para llevar a cabo desplazamientos cotidianos como ir a trabajar, estudiar, comprar o recoger a los hijos en la escuela en el modelo territorial madrileño. Lo cierto es que estas cifras se alejan de las pautas sostenibles que caracterizaban el modelo tradicional.

6.3.2. Evolución de las redes y servicios de transporte

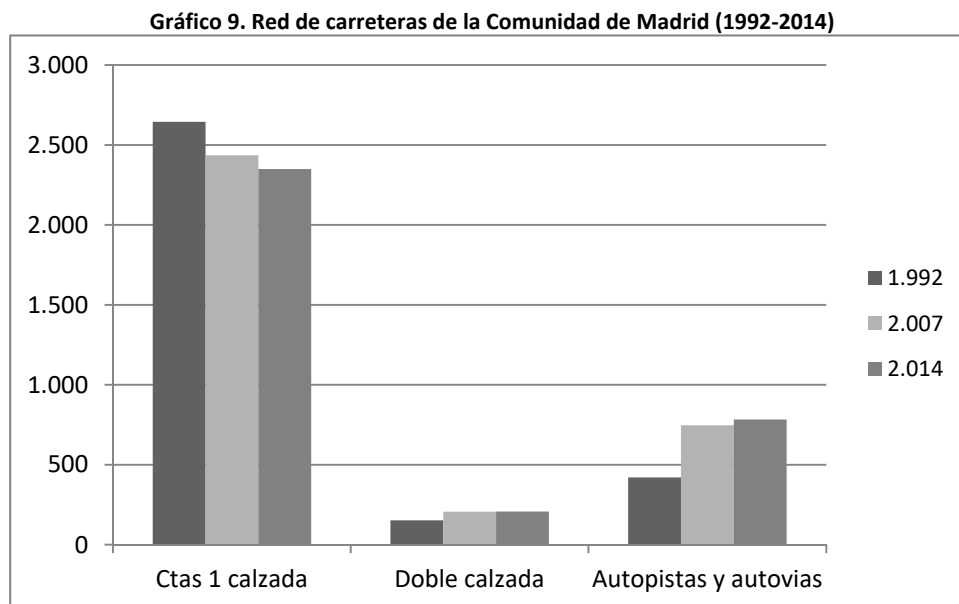
Analizar la evolución de la construcción de infraestructuras en la Comunidad de Madrid debe servir para comprobar si en los años que van de 2007 a 2014, las políticas de organización del transporte han contribuido o no a la movilidad sostenible. Es decir, si han favorecido la construcción de vías ciclistas y peatonales, y redes de transporte público, o si, por el contrario, han potenciado la ampliación de las infraestructuras viarias de gran capacidad destinadas a los modos insostenibles.

6.3.2.1. Más carreteras y más velocidades

Desde los noventa la red viaria ha modificado su configuración, su longitud ha crecido poco (121 km), pero ahora tiene mayor capacidad y permite conducir a velocidades más elevadas. Entre 1992 y 2014 se reduce en 296 km la red convencional a favor de un viario con mayores prestaciones. Los kilómetros perdidos corresponden a la red que tiene menos de 7 m de ancho y que ha sido parcialmente

abandonada o transformada. Las carreteras que más han crecido han sido las de gran capacidad, que han aumentado en 417 km. Las autopistas y autovías libres han sido las experimentado el mayor crecimiento, con 216 km nuevos. A este tipo de vías le siguen las autopistas de peaje, que han experimentado un gran crecimiento, con 141 km nuevos, pasando de apenas 15 km a 161. Estas autopistas, cuyo trazado discurría en paralelo con otras autopistas o autovías libres, se han visto afectadas por la falta de usuarios y las empresas han solicitado ser rescatadas por el Estado.

En el periodo de implantación de PMUS lejos de frenarse este proceso ha continuado aumentando la extensión de la red de gran capacidad en 37 km nuevos, al tiempo que desaparecía parte de la red convencional



Fte. Anuario estadístico del Ministerio de Fomento.

Entre 1998 y 2014 se ha producido un incremento del tráfico de 4.075.038 vehículos-Km diarios, lo que representa un 26,5%. Sin embargo, si se analiza la red con más detalle, se observa que entre 2008 y 2014 se han producido pérdidas importantes de 1.808.114 vehículos/Km diarios. Las carreteras que han experimentado mayores pérdidas son las de la red principal, con más de 170 millones de vehículos/Km. diarios. Las causas tienen que ver con la crisis económica, la desactivación del empleo y la disminución de la actividad económica. Podría pensarse que este menor tráfico fuera debido a la puesta en práctica de algunos planes de movilidad y de otra política de transportes en la región. Sin embargo, superado 2014 se evidencia una fuerte recuperación del tráfico, que se centra sobre todo en la red principal y algo menos en la secundaria.

Tabla 29 Tráfico en la Comunidad de Madrid
Vehículos/Km./día en la red de carreteras de la Comunidad de Madrid

Año	Total	Red principal	Red secundaria	Local
2008	21.235.807	5.270.537.654	372.041	273.444
2009	20.483.607	5.203.234.399	307.955	251.863
2010	20.418.359	5.176.078.801	306.600	252.850
2011	20.077.502	5.098.704.060	286.544	262.464
2012	19.165.856	4.958.830.009	235.522	226.603
2013	18.932.046	4.926.906.252	223.638	210.002
2014	19.427.693	5.099.618.155	227.080	214.578
2015	19.777.900	5.174.218.064	232.138	222.234
2016	20.413.516	5.396.930.880	236.475,00	210.752,00

Fuente: DG Carreteras e Infraestructuras. Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid.

Parte de la nueva red viaria construida en las últimas décadas ha estado sujeta a polémica, ya sea por su relación con delitos de corrupción, por el despilfarro económico de las diferentes administraciones, por la escasez de viajeros que registran, o por su mala planificación.

6.3.2.2. Los aparcamientos que no disuaden la movilidad motorizada

La circulación de vehículos motorizados lleva asociado su estacionamiento lo que genera nuevamente grandes impactos. En la Comunidad de Madrid, al margen de los espacios privados en edificaciones residenciales destinadas a aparcamiento en origen, se ha extendido la construcción de estacionamientos disuasorios desde mediados de los años ochenta del siglo pasado cuando Renfe, el MOPT y la Comunidad de Madrid, y algunas empresas privadas como El Corte Inglés, construyeron este tipo de estacionamientos en el entorno de las estaciones de Cercanías.

Gráfico 10. Aparcamientos en la Comunidad de Madrid ligados al transporte público.



Según los datos del Consorcio de Transportes⁶⁵ en la región existen 69 aparcamientos disuasorios que acogen 28.063 plazas; la gran mayoría son libres (18.122 plazas) pero un 35% son de pago (9.941 plazas). El 23% se concentran en el municipio de Madrid, y el 77% en el resto de los municipios de la Comunidad. El 70% de las plazas se concentran en las zonas B1 (6.299 plazas), B2 (7.950 plazas) y B3 (5.370 plazas). Sin embargo, las zonas más alejadas (C1 y C2) únicamente tienen el 7% de las plazas de estacionamiento. Estos estacionamientos llegan a ocupar 701.575 m² (se ha utilizado un estándar de 25 m²/plaza). Hay que tener en cuenta que existen otras superficies dedicadas a esta finalidad en destino, es decir, en polígonos industriales, centros comerciales, centros educativos y de trabajo, o en el aeropuerto de Barajas, donde se concentran⁶⁶ 17.941 plazas que ocupan 448.525 m².

6.3.2.3. Los servicios de transporte público y colectivo en la Comunidad de Madrid

El transporte público y colectivo es la forma más sostenible de desplazamiento en medios motorizados, siempre que el índice de ocupación sea adecuado. En la Comunidad de Madrid los servicios de transporte colectivo han mejorado su oferta de desde mediados de los años 1980, cuando se creó el Consorcio Regional de Transportes. Las piezas clave en los servicios de transporte han sido la implantación de la zonificación tarifaria y la posibilidad de utilizar distintos modos de transportes de forma ilimitada sin penalización.

Todo ha hecho que la evolución de la demanda no deje de crecer desde la implantación del abono transportes en 1986. El conjunto de medios y modos de transportes públicos y colectivos registraron en

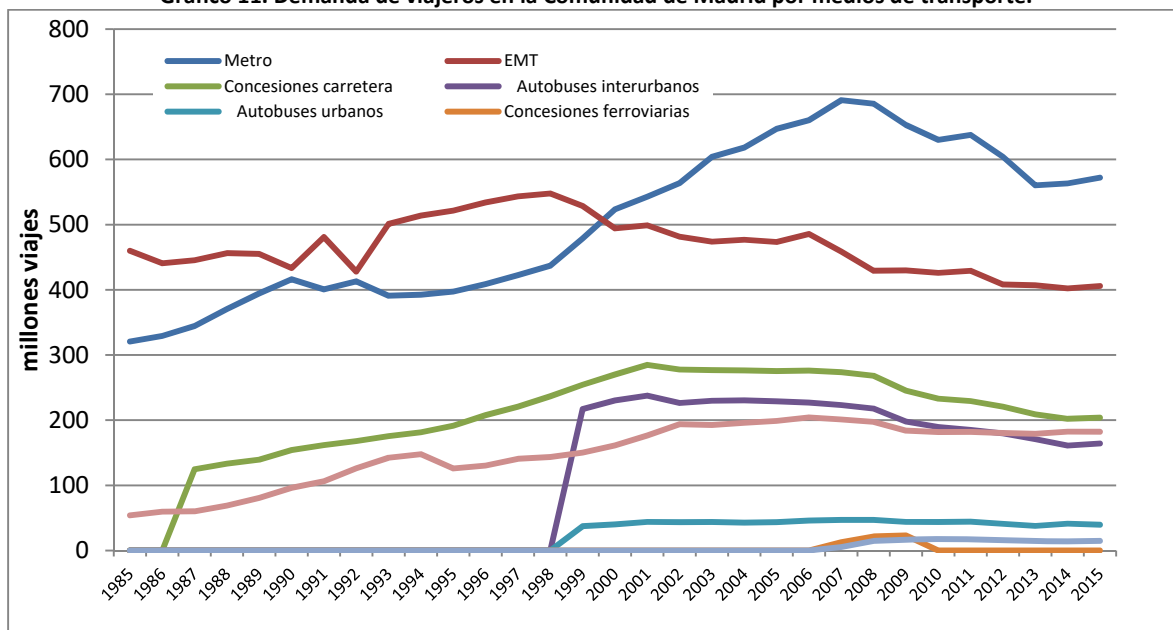
⁶⁵ Aparcamientos ligados al transporte público, disponible en <http://www.crtm.es/muevete-por-madrid/aparcamientos-ligados-al-transporte-publico.aspx>

⁶⁶ Aparcamiento en el aeropuerto de Barajas, disponible en <http://www.aeropuertos.net/aeropuerto-de-madrid-barajas-aparcamiento/#parking-p4-t4>

2015 1.583 millones de viajes anuales; desde mediados de los ochenta han incrementado la demanda en 748 millones de viajes.

+

Gráfico 11. Demanda de viajeros en la Comunidad de Madrid por medios de transporte.



Fuente: Consorcio Regional de Transportes de Madrid

Tabla 30 Evolución de la demanda de viajeros por medios de transporte (2006-2015) (millones de viajes)

	Metro	EMT	Concesiones carretera	Autobuses interurbanos	Autobuses urbanos	Concesiones ferroviarias	Metro ligero	Cercanías	TOTAL
2006	660,3	485,8	275,9	226,8	45,8	-	-	204,3	1.899
2007	690,9	458,8	273,6	223,2	47,0	12,7	5,5	201,2	1.913
2008	685,5	429,1	268,1	217,8	46,8	21,6	14,8	197,4	1.881
2009	652,9	429,7	245,2	197,9	44,0	23,0	16,5	184,0	1.793
2010	630,0	426,1	233,1	189,5	43,6	-	17,3	181,6	1.721
2011	637,6	429,3	229,4	185,1	44,3	-	17,4	182,0	1.725
2012	604,1	408,2	220,7	179,8	40,9	-	15,8	180,3	1.650
2013	560,4	406,8	208,9	171,0	37,9	-	14,4	179,0	1.578
2014	563,3	402,2	202,2	161,0	41,2	-	13,9	182,5	1.566
2015	572,2	405,9	203,9	164,3	39,6	-	14,7	182,2	1.583
diferencia	251	-54	79	-53	2	-10	9	128	748

Fuente: Consorcio de Transportes de Madrid.

- (1) Red de Metro. Hasta 2006, la demanda de TFM (concesión de la L9b de metro) se incluye en la demanda de Metro de Madrid.
 (2) Interurbanos, a partir 2014 las concesiones urbanas que no pertenecen a EMT, se incluyen en las concesiones por carretera
 (3) Las concesiones ferroviarias, Incluye los operadores de TFM, Metro Ligero de Madrid, Metro Ligero Oeste y Tranvía de Parla.
 (4) Cercanías Estimación del Consorcio Regional de Transportes.

A continuación se describirá la situación de los diferentes modos de transporte en la Comunidad de Madrid y en qué medida han evolucionado en relación con la elaboración de PMUS.

6.3.2.4. La movilidad en modos ferroviarios en el ámbito de la Comunidad de Madrid

La red ferroviaria está compuesta por distintos sistemas: el ferrocarril de Cercanías, el Metro, el Metro Ligero y el tranvía. En los últimos veinte años se han acometido nuevos proyectos y se han ampliado las líneas existentes, principalmente en la capital, pero también en otros municipios del área metropolitana y del conjunto de la región. Los proyectos han sido algunos acertados, y, por tanto, buenos desde la perspectiva de la movilidad sostenible; pero desgraciadamente otros han sido deficitarios económicamente, y negativos desde una perspectiva socioambiental.

La red ferroviaria se distribuye en varias compañías, de las que Cercanías Renfe agrupa el 51,8% de la red; a ella le sigue de la Red de Metro, con el 41,8%. Los Metros Ligeros y el tranvía únicamente agrupan a un 6% de la red tal y como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 31 Red ferroviaria de la Comunidad de Madrid

	Km	%
Red de Cercanías de Renfe	365 Km.	51,81%
Red de Metro de Madrid	294 Km.	41,84%
Metro Ligero	35,4 Km.	5,04%
Tranvía de Parla	8,3 Km.	1,18%
Total	700,7 Km.	

Fte. Anuario Estadístico de la Comunidad de Madrid.

El Estatuto de Autonomía (Ley 3/1983) otorgaba competencias a la Comunidad de Madrid en materia de obras públicas de interés para la región. Por esta razón, dos años después se aprobó la creación del Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de la Comunidad de Madrid (Ley 5/1985). A pesar de todo, la administración regional ha firmado periódicamente convenios con el Ministerio de Fomento para el funcionamiento y desarrollo de la red de Cercanías.

En la segunda mitad de los años setenta funcionaban ya con características de ferrocarril de cercanías algunos servicios, pero no sería hasta 1982 con el Plan Ferroviario del Área Metropolitana de Madrid cuando se constituyen tal como se conocen en la actualidad. Además de las mejoras en la calidad del servicio y la remodelación de la estación de Atocha, en 1987 se pone en marcha el abono transporte que eliminó la penalización económica de los intercambios modales y animó a los viajeros a utilizar el tren. La mejora de las Cercanías se reflejó en la demanda de viajeros que en 2014 llegó a registrar el 56,5% de toda la demanda de Cercanías del país, alcanzando casi 230 millones de pasajeros.

Tabla 32 Evolución del número de viajeros de las Cercanías de Madrid (1995-2014)

Miles de viajeros	Número de viajeros
2007	253.556.000
2008	245.214.000
2009	224.998.000
2010	224.642.000
2011	234.276.000
2012	231.114.000
2013	230.263.000
2014	229.101.000

Fte. Ministerio de Fomento

El impacto de la crisis según el Consorcio de Transportes generó un descenso de 180 millones de viajeros/Km (Consorcio de Transportes, 2014). El año con más viajeros fue 2007, con 412.679.000. A partir de 2008, a pesar de la apertura del nuevo túnel Atocha-Chamartín, se registró un nuevo descenso, debido al menor número de desplazamientos como consecuencia de la recesión económica. En 2011, se puso en servicio la conexión con la T4 de Barajas y se hizo evidente una recuperación, pero desde entonces se ha estancado la demanda, a pesar de la extensión y mejora de la red.

Por su parte, la red de Metro experimentó su expansión más importante a partir de 1985, cuando el Consorcio Regional de Transporte adquirió la titularidad de la red, junto al Ayuntamiento y la Comunidad. Su presencia, desde principios del siglo pasado, ha condicionado los crecimientos urbanísticos del municipio de Madrid y posteriormente del territorio metropolitano. Es importante conocer su desarrollo para comprender hasta qué punto ha influido en el comportamiento modal de la ciudadanía. Entre 1995 y 1999 se construyeron 56 km nuevos que elevaron la red hasta los 210 Km. (González, 2006). En 1999, comenzó a explotarse la línea 9 hasta Arganda por la concesionaria Transportes Ferroviarios de Madrid S.A Fue entonces cuando la red rebasó el límite del municipio de Madrid, estrategia que continuaría entre 1999 y 2003 cuando se creó el MetroSur dando cobertura al municipio de Getafe objeto de estudio. El Plan de Ampliación de Metro 2003-2007 supuso la construcción de 90 km nuevos.

Por su parte, en 2007 el Ayuntamiento de Parla impulsó un tranvía urbano mediante una concesión administrativa dependiente del Consorcio de Transportes con la misma empresa que diseñó el proyecto,

realizó la obra y en este momento explota los servicios⁶⁷. Discurre por trayectos urbanos y en 2011 alcanzó cinco millones de viajes, aunque tan solo cuenta con una línea, la L1 con 8,3 Km, con 15 paradas y una estación de intercambio modal con Cercanías. Un poco más tarde apareció por vez primera el Metro Ligero, con 35,4 km: MLOeste (Boadilla del Monte y Pozuelo de Alarcón), y la unión de Metro Norte con la prolongación L1 y L4 de Metro a través de los barrios de Sanchinarro y Las Tablas. Se trataba de un sistema para cubrir zonas de baja o media demanda.

En 2014 Metro de Madrid contaba con 293 Km de red, 300 estaciones, 26 de ellas intercambiadores. Desde hace años ha trabajado en la mejora de la accesibilidad de las estaciones, especialmente en las de nueva construcción. La red cuenta con 519 ascensores, 1.694 escaleras mecánicas, y 38 pasillos y rampas rodantes. Esta mayor extensión de la red ha supuesto un encarecimiento significativo del mantenimiento y funcionamiento del sistema. A pesar de este gran esfuerzo inversor la demanda de viajeros en los últimos años ha caído debido a la crisis económica. Si en 2009 había 601.551.510 viajeros, en 2014 eran 560 millones, aunque estas cifras se están recuperando en los últimos años.

Tabla 33 Evolución de la red de metro de Madrid (2008-2015)

	Kilómetros	Estaciones	Intercambiadores	Demanda
2008	284	294	26	685 millones
2009	284	294	26	649 millones
2010	293	300	26	627 millones
2011	293	300	26	634 millones
2012	293	300	26	601 millones
2013	293	300	26	557 millones
2014	294	301	26	560 millones
2015	294	301	26	569 millones

Fte. Metro de Madrid en cifras. Disponible en <https://www.metromadrid.es/es/conocenos/infraestructuras/red/>

Además, un estudio realizado por la Organización de Consumidores (2015) señala que en los últimos años hay un evidente deterioro de los servicios; el 60% de los usuarios señalan los continuos retrasos, las elevadas tarifas, la falta de trenes y la nula inversión. Otros problemas señalados por los usuarios son la falta de puntualidad, la ausencia de información y el encarecimiento del servicio.

6.3.2.5. La red ciclista de la Comunidad de Madrid

Es importante para encauzar la movilidad hacia pautas de sostenibilidad que se cuente con una planificación regional de las infraestructuras para los modos no motorizados que responda a las necesidades de diferentes ámbitos y escalas. Contar con una red ciclista regional permitiría canalizar desplazamientos interurbanos con un radio de acción entre 7 y 15 km, tal y como ocurre en otras áreas metropolitanas, muchos de los cuales se realiza en la actualidad en vehículos motorizados. En la región de Madrid aunque se han dado algunos pasos, la red ha estado desatendida. Entre las actuaciones que se han venido desarrollando destaca la elaboración del Plan Regional de Vías Ciclistas y Peatonales en 2005, el más reciente proyecto Ciclamadrid con vocación turística, y el Plan las actuaciones de intermodalidad con el transporte público. A continuación, se detallan los contenidos.

Plan Regional de Vías Ciclistas y Peatonales, Plan CIMA (2005). Debía integrarse en el marco estratégico de un Plan Territorial o Regional, dado que la Comunidad de Madrid carecía de la aprobación de tal instrumento de ordenación, esto nunca pudo hacerse (Comunidad de Madrid, 2005). El Plan CIMA se planteó como un eslabón intermedio entre la futura planificación estatal y las actuaciones municipales cada vez más extendidas. Tenía un carácter supramunicipal, y pretendía ayudar en la coordinación de las iniciativas de los distintos ámbitos espaciales. Entre los objetivos de la red se encuentra: reforzar el papel de la movilidad peatonal y ciclista, al tiempo que insertaba estas dos formas de transporte en la movilidad cotidiana.

⁶⁷ La compañía está constituida por las empresas GlobalVía Infraestructuras SA, (85%) e Inversiones Corporativas SA (15%). Información disponible en <http://www.viaparla.com/informacion-corporativa/>

Esta región destaca por sus cualidades paisajísticas que animan al desarrollo de itinerarios ciclistas. Pero también hay que destacar que en el momento de la redacción del Plan CIMA pusieron en marcha algunos oportunos proyectos que incluían los municipios del sur madrileño, Getafe entre ellos: uno era el Bosquesur, en torno a la actuación del PAU Arroyo Culebro, aunque en este caso la actuación no desempeñó esta función; y el otro proyecto era la senda asociada al MetroSur (Alcorcón, Móstoles, Fuenlabrada, Leganés y Getafe) destinadas a usuarios no motorizados con la intención de integrar los diferentes modos de transporte para transferir viajes a los modos sostenibles.

Esta iniciativa se apoya en carreteras comarcales, caminos, ferrocarriles abandonados y vías pecuarias. Se trataba de una red con una gran potencialidad que transcurría por lugares de interés turístico, espacios naturales, y zonas recreativas. El Plan CIMA recogía 16 proyectos de infraestructura ciclista; contemplaba también una Red Reticular que malla y capilariza las conexiones ciclistas fundamentada en una red teórica que se inserta en el territorio y que incluye los principales orígenes y destinos de la población. Se adapta a las particularidades del espacio por donde transcurre, su topografía, las características urbanísticas, la morfología urbana, etc. Las conexiones interurbanas en bicicleta en la movilidad cotidiana son posibles cuando existe una red de itinerarios ciclistas que permitan acceder a los destinos laborales y, educativos y facilitan las compras o la resolución de gestiones.

La política de la movilidad de los medios no motorizados tiene una importantísima vinculación con la planificación urbanística, ambiental y por supuesto con la de la movilidad, en especial con los PMUS. En algunos casos los planes ciclistas y peatonales se insertan en los PGOU, en las Agendas 21 o en los PMUS, pero no siempre es así. Por este motivo el Plan CIMA recomienda para cada escala y tipo de municipio actuaciones diferentes; así, para Madrid capital, recomienda el Plan Director de la Bicicleta; pero para los municipios del Área metropolitana de más de 100.000 habitantes, se recomienda un Programa Municipal de la Bicicleta y el Peatón dentro del PMUS.

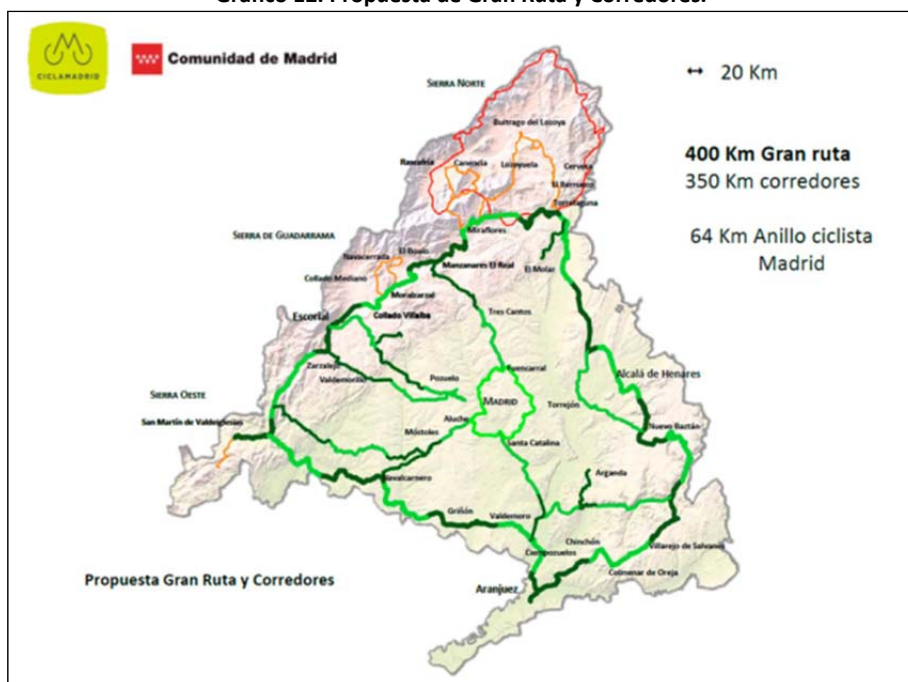
El Plan Regional proponía una red de 1.321,8 Km, de los que existe una red municipal de 499,8 Km. y una red de caminos para la bicicleta de 139,6 Km; el resto estaba pensado en el ámbito municipal. En estos 12 años se ha avanzado en el desarrollo de la extensión de las redes municipales, no siempre con acierto, pero apenas ha habido impulso del gobierno regional. Destacan tan solo dos actuaciones:

Fomento de la intermodalidad de la bicicleta con el transporte colectivo.

Por un lado el Consorcio ha ideado la Red de Estacionamiento de Bicicletas con una propuesta de instalación de 800 aparcabicicletas para el 2019 en el entorno de las estaciones. Con esta iniciativa se quiere “potenciar la movilidad sostenible, combinando el uso saludable y ecológico de la bicicleta, la sostenibilidad y la eficiencia del transporte público”. Por otro lado, se está trabajando en la integración de los sistemas de bicicleta pública en la tarjeta de transporte. Y además se está elaborando conjuntamente con los ayuntamientos, el Programa de la Red de Infraestructuras para las Bicicletas, donde se recogerán todos los tipos de vías ciclistas. En relación a la mejora de la intermodalidad de la bicicleta con el metro, cabe señalar que desde el 1 de abril de 2015 el Consorcio redactó una normativa sobre el “acceso de viajeros en bicicleta” por la cual se permite su utilización de lunes a viernes excepto en hora punta y las bicicletas plegables se considerarán bultos.

Proyecto Ciclamadrid (2016) de la DG de Turismo, consiste en una ruta ciclista circular de unos 400 Km que discurre por la Región. Su objetivo era dinamizar la economía local, diversificar la oferta turística y crear empleo en los municipios que se apoyaba en una colaboración público-privada que implicaba a ayuntamientos, empresarios y asociaciones. La mayoría de las rutas ya estaban contempladas en el anterior Plan CIMA. Una aplicación para teléfono móvil facilitaba información sobre los puntos de interés turístico en una banda de un kilómetro a lo largo de la ruta. Este proyecto ha tenido escasa repercusión.

Gráfico 12. Propuesta de Gran Ruta y Corredores.



6.3.3. Evolución de la movilidad en la Comunidad de Madrid hacia la insostenibilidad

La distribución de la movilidad deja ver el peso de los modos más sostenibles (no motorizados y transporte colectivo), frente a los de mayor impacto socioambiental. Para ello es necesario contar con datos para cuya confección se hayan utilizado metodologías similares y que abarquen los mismos ámbitos espaciales. Interesa conocer en qué medida las recomendaciones recogidas en la E4 y la elaboración de PMUS en los ayuntamientos madrileños han tenido alguna repercusión en la reconducción de la movilidad hacia los medios más sostenibles.

Uno de los indicadores que permite analizar estas dinámicas son los viajes diarios por persona que en la región han aumentado en las cuatro últimas décadas pasando de 1,8 en 1974 a 2,5 del 2014. Los viajes que más han aumentado son los motorizados, en 1974 se realizaban 1,08 viajes, en el 2004 alcanzaban los 1,63, descendiendo en el 2014 a 1,39. Estos datos muestran como la distribución modal ha cambiado de acuerdo con las transformaciones territoriales. Si a mediados de los setenta la mayor parte de los desplazamientos eran andando (54%), con el tiempo se ha invertido esta situación, y desde mediados de los noventa son los motorizados los alcanzando el 63,8% frente al 36,2% de los no motorizados. Esta situación se ha consolidado y el cambio de comportamiento es cada vez más difícil; aunque se registra un débil crecimiento de la movilidad no motorizada desde el 2004, apenas hay cambios.

Tabla 34 Evolución del reparto modal en la Comunidad de Madrid 1974-2014

	EDM1974 (1)	%	EDM96	%	EDM04	%	EMS2014(*)	%
Motorizados	4.503.291	46	6.861.372	63,80	10.000.317	68,91	8.689.309	67,23
Transporte público	2.839.031	29	3.787.806	35,22	4.931.001	33,98	3.666.419	28,37
Transporte privado	1.664.260	17	3.073.566	28,58	5.069.316	34,93	5.022.890	38,86
No motorizado	5.286.471	54	3.892.556	36,20	4.511.080	31,09	4.235.743	32,77
A pie	5.286.471	54	3.892.556	36,20	4.511.080	31,09	3.866.120	29,91
Otros							369.623	2,86
Totales	9.789.762	100	10.753.928	100,00	14.511.397	100,00	12.925.052	100,00

Fte. Encuesta de Movilidad en día laborable medio de 2004 en la Comunidad de Madrid (CRTM); Encuesta Sintética de Movilidad- Resultados Generales ESM2014. Área de Estudios y Proyectos. 23 junio 2015.

(*) Solo población entre 14 y 80 años se notan los efectos de la crisis. Al quitar los niños de 4 a 14 años, se restan muchos viajes peatonales; lo mismo pasa con los mayores de 80 años que también son muy usuarios del transporte público y de los desplazamientos andando

Con el desarrollo de los PMUS en la región, la situación no mejora. Los desplazamientos peatonales pasan del 31% (2004) al 29,9% (2014). El transporte colectivo, aquel que tiene una mayor eficiencia energética, ha evolucionado negativamente, pasado del 33,9% (2004) al 28,3% (2014). Es con la llegada del siglo XXI cuando la expansión del modelo territorial que fija la residencia, los centros educativos o el empleo en puntos cada vez más alejados y cuando el automóvil se convierte en el medio prioritario alcanzando el 38,8% de los viajes; a partir de este momento no ha dejado de crecer. Parece que la existencia en un buen número de municipios de la Comunidad de un PMUS no ha tenido reflejo en el cambio de comportamiento de los madrileños que ahora utilizan el coche más que en el 2004.

Reconducir la movilidad a situaciones de mayor sostenibilidad como ocurría en los setenta es una tarea difícil, incluso ahora cuando una gran mayoría de los municipios madrileños han incorporado algunas medidas de reducción del tráfico y peatonalización del espacio público.

Distribución territorial de la movilidad. Conocer donde se concentra la mayoría de viajes indica las distancias que suman esos desplazamientos y la energía que se emplea, cuanto más viajes se den en zonas alejadas, más insostenible será ese modelo de movilidad. Esto es lo que está ocurriendo en la Comunidad. Si en los años setenta la movilidad se concentraba en Madrid capital y sus municipios más cercanos, en la actualidad se hace en la Corona metropolitana y en la regional. Una novedad en relación a aquellos años es la existencia de conexiones diarias fuera de la Comunidad que, sin mostrar intensos movimientos, señala un comportamiento asociado a un mayor consumo energético.

Este proceso se ha agudizado en el periodo de implantación de PMUS en la región, si en 2004 el 40,4% de los viajes se realizaban en la Almendra Central en el 2014 tan solo alcanza el 15,6%. Al igual que la Corona metropolitana ha pasado del 26% en 2004 al 43,4% en 2014. Se ha estabilizado el peso de los viajes en la periferia, y han incrementado su presencia muy significativamente los viajes realizados en la Corona metropolitana. Los desplazamientos con origen y/o destino en la Corona metropolitana y en la Corona Regional, así como los aún escasos viajes externos a la Comunidad son los que mayores impactos ambientales y sociales registran. Al mismo tiempo son los más difíciles de canalizar hacia formulas racionales de movilidad, por situarse en un territorio disperso y alejado, así como por la ausencia de alternativas para canalizar los viajes en coche hacia el transporte público o la bicicleta.

Tabla 35 Distribución territorial de la movilidad en la Comunidad de Madrid (2004-2014)

Zonas	Transporte colectivo		Automóvil	
	2.004	2.014	2.004	2.014
Corona Madrid (Internos)	2.814.537	2.233.677	1.554.291	1.458.534
Madrid-Corona Metro	937.302	865.718	989.739	1.152.035
Madrid-Corona Regional	90.427	95.825	79.478	107.744
Madrid-Exterior CAM	6.832	20.852	18.612	33.790
Subtotal	3.849.098	3.216.072	2.642.120	2.752.103
Corona Metropolitana-C. Metro	522.723	395.258	1.490.386	1.901.999
Corona Metropolitana-Corona Regional	39.769	21.038	151.512	229.863
Corona Metropolitana-Exterior CAM	6.328	20.369	37.914	65.632
Subtotal	568.820	436.665	1.679.812	2.197.494
Corona Metropolitana-Corona Regional	14.417	10.558	191.159	241.362
Corona Regional I- Exterior CAM	447	1.654	12.394	16.583
Subtotal	14.864	12.212	203.553	257.945
Exterior CAM	-	1.469	4.387	1.674
Total	4.432.783	3.666.419	4.527.159	5.211.840

Fte. Encuesta Domiciliaria EDM2004 y Encuesta Sintética ESM2014 de la Comunidad de Madrid.

Género y movilidad sostenible. La relación entre el género y la movilidad sostenible refleja como las mujeres han ido abandonando el protagonismo que tenían como peatonas (en 1981 el 67% de la movilidad femenina era andando), y se han ido convirtiendo en usuarias de los modos motorizados. En este sentido utilizan más el transporte público (58,9%) que los hombres (41,1%) y utilizan más el coche que en la etapa anterior, de tal forma que ahora tienen un comportamiento más insostenible.

Tabla 36 Diferencias de género en la movilidad de la Comunidad de Madrid, 2014

	Total	%	Hombres	%	Mujeres	%
Motorizados	8.689.309	67,23	4.170.868	48,00	4.710.644	52
Transporte público	3.666.019	42,19	1.506.734	41,1	2.159.285	58,9
Vehículo privado	5.023.290	57,81	2.637.227	52,5	2.386.063	47,5
No motorizados	4.235.743	32,77	1.707.004	40,30	2.528.739	59,70
A pie	3.866.120	91,27	1.558.046		2.308.074	
otros	369.623	9,56	148.958		220.665	

Fte. Encuesta sintética ESM2014.Consorcio de Transportes de la Comunidad de Madrid, 2014.

En general aunque las mujeres han accedido más a la motorización en estas últimas décadas se observa como continúan caminando y utilizando el transporte colectivo. También se han producido cambios en la movilidad hacia pautas más insostenibles en las que ha intervenido la incorporación de una nueva población activa al mercado de trabajo, el alejamiento progresivo de las áreas de actividad y de residencia, la modificación del tamaño medio familiar y el aumento de los niveles de motorización. Este escenario, cada vez más insostenible es muy difícil de corregir hacia comportamientos más respetuosos.

6.3.4. Evolución de los impactos socioambientales derivados de las políticas de movilidad

En este apartado se va a revisar el impacto de las políticas de movilidad en la salud de la población madrileña, así como en los aspectos ambientales y territoriales de la región madrileña.

6.3.4.1. Evolución del estado de salud de la población en relación a la movilidad

La calidad de vida y la salud de la población son algunos de los indicadores relacionados con la movilidad. Se trata de conocer si las medidas puestas o no en funcionamiento en los últimos años han tenido un reflejo en el mejor o peor estado de salud de la población madrileña. Igualmente se desea conocer hasta qué punto este planteamiento se relaciona con los mismos impactos en el municipio de Getafe. Se van a revisar algunas variables relacionadas con los efectos negativos del uso del transporte motorizado: siniestralidad ocasionada por el tráfico, enfermedades derivadas de la contaminación atmosférica y acústica, y otros graves problemas de salud como la obesidad y el sedentarismo.

Evolución de los accidentes de tráfico

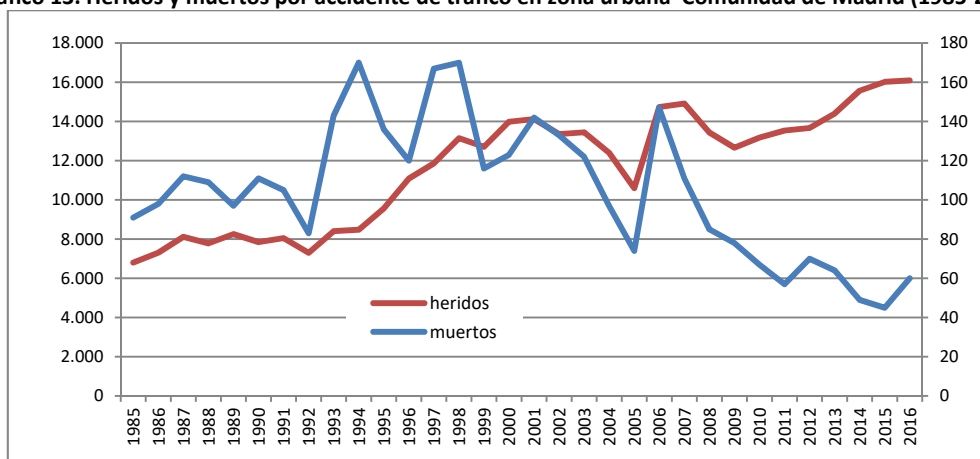
Entre 1985 y 2015 (en treinta años) han fallecido 10.445 personas en la región debidas al tráfico. Este es un elemento de conflicto y de pérdida de salud pública especialmente en el medio urbano. La Comunidad de Madrid no tiene competencias en seguridad vial y por tanto, no puede gestionar en esta materia, sin embargo si las tiene para rediseñar la red viaria y lograr un tráfico más calmado y seguro. Globalmente se ha reducido la mortalidad durante el periodo de implantación de los PMUS, entre 2007 al 2014. Sin embargo la reducción ha sido inferior en la zona urbana, donde aumentan los heridos en un 4,4%.La evolución de los accidentes en la región ha tenido un recorrido similar al del resto del país, debido a que las medidas de carácter general propuestas desde la DGT han disminuido el riesgo en parte de la red viaria. Este aumento de los heridos en las ciudades refleja la ausencia de medidas de moderación del tráfico, los PMUS podrían colaborar a mejorar esta situación en el futuro.

Tabla 37 Relación del tráfico y los accidentes en la Comunidad de Madrid

	TOTAL GENERAL			ZONA INTERURBANA			ZONA URBANA		
	Muertos	Heridos	Total	Muertos	Heridos	Total	Muertos	Heridos	Total
2007	281	20.873	21.154	170	5.960	6.130	111	14.913	15.024
2014	114	19.828	19.942	65	4.259	4.324	49	15.569	15.618
DISMINUCION	-167	-1.045	-1.212	-105	-1.701	-1.806	-62	+656	+594

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Anuarios Estadísticos Generales de la DGT Tráfico. Ministerio del Interior

Los fallecidos por accidente marcan una tendencia al descenso, pero que en 2016 han repuntado; no existen diferencias entre zona interurbana y urbana. En el caso de los heridos, con excepción de la bajada asociada al periodo de recesión económica la tendencia ha sido a aumentar, similar a la que muestra el conjunto de España. Como ya se ha mencionado es en la zona urbana donde se registra un mayor número de heridos, y de estos los hospitalizados alcanzaban al 5,9% del total (4.705 personas).

Gráfico 13. Heridos y muertos por accidente de tráfico en zona urbana Comunidad de Madrid (1985-2006)

Fte. Dirección General de Tráfico en Instituto Estadística de la Comunidad de Madrid

Sedentarismo y obesidad

Según la Encuesta Nacional de Salud 2011-2012 del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad el sedentarismo es “la situación en que la persona no hace ejercicio”. Según la encuesta realizada en la Comunidad de Madrid el 37,1% de la población madrileña es sedentaria, un problema que es mayor entre las mujeres (42,9%) que entre los hombres (31,1%). Las cifras están por debajo de la media española. En la Comunidad de Madrid la prevalencia al sobrepeso es de 34,9 personas por cada 100 habitantes de 18 y más años. La cifra es superior entre los hombres (39,6) que entre las mujeres (30,4). En cuanto a la prevalencia a la obesidad se encuentra en 14,3 por cada 100 habitantes, siendo superior entre los hombres (15,9) que entre las mujeres (12,7).

Tabla 38. Sedentarismo en la Comunidad de Madrid, 2012.

El sedentarismo por género en la Comunidad de Madrid, 2012 (15 y más años)			
	Hombres	Mujeres	Totales
España	8.084.800(41,3%)	10.852.300 (35,9%)	18.937.000 (46,6%)
Comunidad de Madrid	948.100 (37,1%)	1.393.700 (31,1%)	2.341.800 (42,9%)
Población que permanece sentada la mayor parte del día, 2012(15 y más años)			
	Hombres	Mujeres	Totales
España	4.360.800(36,5%)	4.802.100 (36,5%)	9.162.800 (37,76%)
Comunidad de Madrid	877.800 (41,67%)	839.300 (50,8%)	1.717.200 (47,26%)
Población que permanece sentada la mayor parte del día, 2006 (16 y más años)			
	Hombres	Mujeres	Totales
España	4.397.000(34,7%)	4.132.700 (29,7%)	8.529.800 (32,1%)
Comunidad de Madrid	840.400 (32,7%)	744.000 (35,4%)	1.584.400 (30,25%)

Fte. Encuesta Nacional de Salud 2011-2012. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Entre las causas del sedentarismo se encuentra el modo de vida de la sociedad madrileña. El modelo territorial y productivo hace que las personas permanezcan sentadas la mayor parte del día: trabajando, conduciendo, transportados en autobuses y taxis, viendo la televisión, asistiendo a actividades culturales, etc. los datos de la Encuesta de Salud así lo demuestran. La población que permanece sentada la mayor parte del día ha evolucionado hacia indicadores lamentables en la región, por encima del conjunto del país. Si en 2006 era el 30,2% de la población, en el 2012 se ha incrementado 17 puntos hasta alcanzar el 47,2%. Entre el colectivo de mujeres la situación es mucho peor que entre los hombres, ahora el 50,8% de las mujeres está sentada la mayor parte del día frente al 35% de 2006.

La administración madrileña ha potenciado políticas que motorizan a la población, al tiempo las costumbres y los ritmos productivos sientan a la sociedad cada vez más. No parece que las nuevas medidas asociadas a los PMUS que se han implantado en la región entre el 2007 y el 2014, hayan reducido estos problemas. Las sociedades para lograr la movilidad sostenible no necesitan ciudadanos que realicen actividades físicas intensivas de gran esfuerzo; necesitan que las personas realicen movimiento diariamente de forma moderada, accesible a todas las personas como caminar o pedalear en los desplazamientos cotidianos.

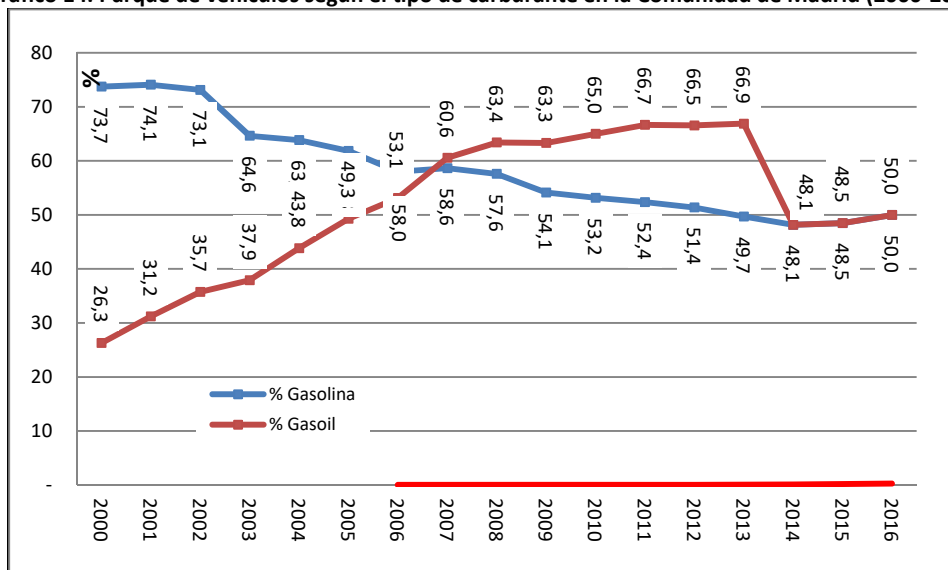
Los problemas de salud derivados de la contaminación atmosférica

La contaminación atmosférica es uno de los impactos negativos de la movilidad motorizada que afecta directamente a la salud. En la región son frecuentes los periodos en que se superan los umbrales de algunos de los contaminantes más peligrosos para la vida de los madrileños. Según los indicadores de calidad de vida en la Comunidad de Madrid el porcentaje de hogares afectados por la contaminación es superior que el de España; aunque la situación ha mejorado desde 2004 cuando el 20,8% de los hogares estaba afectado, en los años 2011 y 2012 se redujo esta afección pero en el 2013 volvió a subir como lo ha hecho en 2015 alcanzando los niveles del comienzo de la década.

Hay que destacar el peso que tiene la contaminación de Madrid capital en el conjunto de la región, de hecho, afecta a casi la mitad de la población afectada. Para este análisis se han utilizado exclusivamente los criterios de la OMS, ya que lo que interesa es conocer cuántas personas ven afectada su salud por las sustancias emitidas por los vehículos motorizados. En concreto los contaminantes analizados son las partículas en suspensión (PM_{10} y $PM_{2,5}$), el ozono troposférico (O_3) y el dióxido de nitrógeno (NO_2).

Las partículas en suspensión (PM_{10} y $PM_{2,5}$) son liberadas a la atmósfera por la combustión de los derivados del petróleo. Son especialmente peligrosas para la salud y están cada vez más presentes en los entornos urbanos debido a la “dieselización” del parque automovilístico que en la Comunidad de Madrid representa más del 59% (2,6 millones de vehículos); lo sorprendente es que la gran mayoría de estos son turismos (77,4%). Dentro del parque de turismos el 59%% son diésel, unos dos millones de coches. La Sociedad Americana del Cáncer asoció en 2002 las $PM_{2,5}$ con la mortalidad en especial en valores superiores a $13 \mu m/m^3$, y en concentraciones anuales medias entre el 11 al $15 \mu m/m^3$.

Gráfico 14. Parque de vehículos según el tipo de carburante en la Comunidad de Madrid (2000-2016)



Fte. Balance energético 2014 y 2016, Fener, 2014 y 2016.

En el caso de las emisiones de PM_{10} afectan al 37% de la población madrileña (2,4 millones de personas); en este contaminante tiene un peso importante la ciudad de Madrid que constituye más de la mitad de este contaminante, un 57,7%, casi 1,4 millones de personas afectadas. El resto de los municipios de la región agrupan otro millón de personas afectadas, un 42,3% que se concentran fundamentalmente en las coronas metropolitanas. Por su parte las $PM_{2,5}$ afectan al 28,8% de los residentes en la Comunidad de Madrid, y una vez más la población de la capital es la más afectada con un 44% (1,3 millones de personas) frente a las 462.886 personas en el resto de municipios de la región.

Tabla 39 Superaciones de PM₁₀ y PM_{2,5} según OMS y de la población afectada en la Comunidad de Madrid

	PM ₁₀			PM _{2,5}		
	Superaciones totales según la OMS	Población afectada CAM	%	Superaciones totales según la OMS	Población afectada CAM	%
2013	161	1.118.528	17,2	83	701.101	10,79
2014	327	3.224.029	49,9	92	744.102	11,53
2015	223	2.245.372	34,8	179	1.507.617	23,42
2016	319	2.412.272	37,3	169	1.862.513	28,80

Fte. Elaboración propia a partir de los Informes Anuales de Calidad del Aire de Ecologistas en Acción.

Otro de los contaminantes peligrosos para la salud es el ozono troposférico (O₃), que se forma a partir de contaminantes precursores, cuando existen ciertas condiciones meteorológicas de estabilidad atmosférica, vientos débiles, situación anticiclónica y fuerte insolación frecuentes especialmente en las tardes de verano. Este contaminante puede desplazarse a largas distancias por lo que tiene menor presencia en el centro de las ciudades que en los entornos periurbanos.

Las superaciones se han ido incrementando en la última década, en 2013 afectaron al 57% (3,7 millones de personas afectadas) aunque en 2014 se registra una reducción hasta el 50%. En 2016 el 54,7% de población estaba afectada por este contaminante, 3,5 millones de madrileños. Los niveles de ozono se asocian a la morbilidad diaria; se le puede atribuir un aumento. A medida que las concentraciones aumentan por encima del valor guía, los efectos sobre la salud son más numerosos y graves: los adultos con enfermedades crónicas como los asmáticos experimentan una reducción considerable de la función pulmonar, en los niños se produce inflamación de las vías respiratorias. De este modo, el aumento de las muertes que pueden atribuirse es de un 5-9% respecto al nivel de fondo estimado.

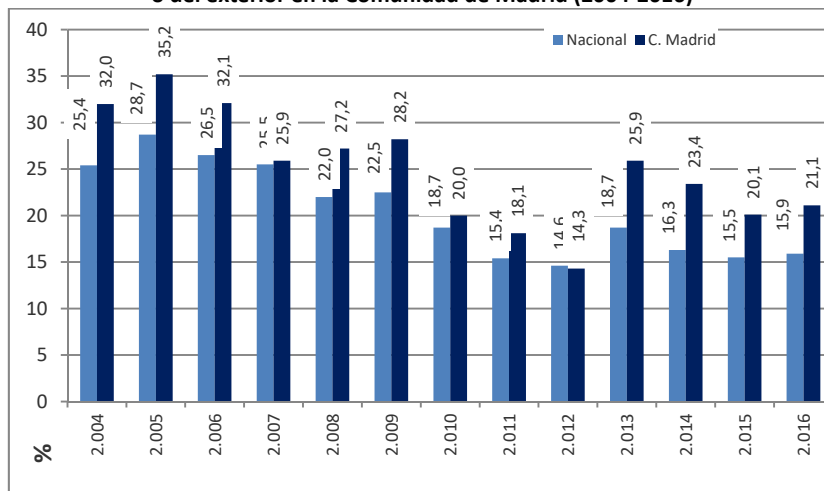
Por último el dióxido de nitrógeno (NO₂) es un contaminante que está presente en las áreas urbanas procede de la oxidación del monóxido de nitrógeno (NO) cuya fuente principal son los automóviles, fundamentalmente los vehículos diésel. En concentraciones de corta duración superiores a 200 µm/m³ es un gas tóxico con efectos negativos en la salud. En exposición prolongada aumentan los síntomas de bronquitis en niños asmáticos, y producen una disminución de la capacidad pulmonar. Incluso cuando los niveles son bajos, también se han observado efectos negativos para la salud. En 2013 el NO₂ afectaba al 27,5% de la población de la Comunidad. Las superaciones no han dejado de crecer y en 2016 afectaba al 33,3 %. De estos la mayoría (2/3) residían en el resto de municipios de la región, y 1/3 en la capital.

El ruido procedente del tráfico genera graves problemas de salud y muerte

Aunque tradicionalmente el ruido era considerado tan solo una molestia, desde hace unos años los científicos han llamado la atención sobre la gravedad de la contaminación acústica (Ministerio de Economía, 2016)⁶⁸. La Encuesta de Condiciones de Vida señala la población expuesta al ruido en la región, aunque no diferencia entre los sufridos por otros vecinos y los del exterior, se puede asegurar que una parte importante corresponde a los ocasionados por el tráfico. Por lo general, la región registra cifras por encima de la medida estatal, excepto en 2012. Se observa como el ruido desciende en relación con la crisis económica, como consecuencia del descenso de la actividad productiva y por consiguiente de la movilidad. De la misma forma en los últimos años la recuperación económica ha provocado un incremento del ruido en la Comunidad muy por encima de las cifras nacionales.

⁶⁸ Efectos del ruido urbano sobre la salud. Estudios de análisis de series temporales realizados en Madrid, Instituto Salud Carlos III. Ministerio de Economía y Competitividad. 2016

Gráfico 15. Población afectada (%) por ruidos producidos por vecinos o del exterior en la Comunidad de Madrid (2004-2016)



Fte. Encuesta Condiciones de vida, 2016

6.3.5. Impactos territoriales y ambientales

6.3.5.1. Evolución en la ocupación del suelo por la urbanización

El suelo artificializado en la región ha ido creciendo desde 1956, se pasó de 11.850 has a las 83.982 de 2005; en este periodo se había multiplicado por seis el suelo tocado por la urbanización (Comunidad de Madrid, 2005). A partir del 2005, fecha en la que los municipios madrileños comienzan a elaborar e implantar PMUS, la dinámica urbana continuó ocupando el suelo, a pesar de la crisis económica. En 2013 existían en la región 116.485 de urbano consolidado y sectorializado. Esta extensión de la urbanización ha supuesto que el suelo tocado represente el 17,3% de la superficie de la región (en 1956 era el 1,4%). La situación es grave, no sólo por la mayor ocupación espacial, sino por la fragmentación territorial que genera. Además, esta ocupación se sitúa en los lugares ambientalmente más frágiles, si en los años 1950 el 80% del suelo ocupado se situaba en el municipio de Madrid en la actualidad la mayoría se localiza el área metropolitana (50,5%) y en el resto de la Comunidad (36,6%).

Tabla 40 Usos del suelo en la Comunidad de Madrid y en el área metropolitana

(Has)	residencial	%	industrial	%	Terciario- comercial	%	TOTAL	%
Madrid	1.694	14	440	9	242	12,4	2.376	12,7%
AAMM resto	4.640	40	3.355	69	1.399	71,6	9.394	50,5%
Resto CAM	5.392	46	1.104	23	313	16,0	6.809	36,6%
TOTAL	11.725	63,1	4.900	26,37	1.954	10,5	18.579	100%

Fte. Anuario Estadístico de la Comunidad de Madrid

Esta ocupación territorial lleva consigo un modelo de transporte metropolitano que cada vez exige desplazamientos más alejados que se realizan mayoritariamente en automóvil. Porque además el modelo es muy disperso, si observamos la evolución de la densidad de población se ve como en 1956 había 153,8 hab/ha de suelo ocupado, en 2005 ,71 hab/ha de suelo ocupado y en 2013, 62 hab/ha de suelo ocupado. Dar cobertura de transporte público con un territorio tan disperso es una difícil tarea, además de generar unos enormes consumos energéticos. Por no hablar de la imposibilidad de realizar desplazamientos andando. Ante esta situación la población opta por utilizar el coche.

6.3.5.2. Evolución de la ocupación de espacio por las infraestructuras

La ocupación del espacio por las infraestructuras de transporte ha producido un impacto innegable en el paisaje de la región. Con el paso del tiempo la red viaria y ferroviaria no solo ocupa cada vez mayor superficie, sino que cuarteo y fragmenta el territorio, haciendo imposible la continuidad de los corredores ecológicos. Hace tiempo las carreteras tenían cierta permeabilidad, ahora el vallado de seguridad y las grandes intensidades de tráfico y velocidades las convierten en un muro infranqueable no solo para la población sino también para la fauna que habita en ciertos espacios protegidos.

Las nuevas características de la red han hecho que, no creciendo mucho su longitud, sin embargo, se han incrementado los anchos de una parte de la red; el cambio de carreteras convencionales por autopistas o autovías o el de vías convencionales por vías para la circulación de trenes de alta velocidad hacen que la barrera sea muy superior. En 1992 había 131 Km. más de red viaria que en la actualidad, lo que ha ocurrido es que hay 296 Km. Menos carreteras con una sola calzada y con menor impacto, mientras que ha crecido la longitud de vías de alta capacidad y gran velocidad (216 Km. de autopistas y autovías de nueva creación, y 133 km de autopistas de peaje).

La densidad de red por Km² expresa la misma idea, aunque se ha reducido la densidad respecto al 2007, especialmente en las carreteras de una sola calzada, en el caso de las autopistas y autovías se ha incrementado. La ocupación de espacio por la red viaria ha aumentado desde 1998 cuando alcanzaba 213 Km², a 248,5 Km². Como ya se ha dicho el mayor impacto es la fragmentación territorial por el obligado vallado de estas nuevas redes veloces. Otro aspecto que hay que analizar es el impacto generado por la ocupación de espacio por el aparcamiento. El parque de vehículos ocuparía al menos 50 km² para estacionar todos los vehículos, si se tiene en cuenta la superficie necesaria para hacer maniobras en el aparcamiento se llegaría a los 105 km².

Tabla 41 Evolución de la densidad de la red de transporte en la Comunidad de Madrid (m/Km²)

INF.VIARIA	2007	2014
Carreteras de 1 calzada	303,04	292,21
Carreteras. doble calzada	25,75	25,87
Autovías y autopistas libres	74,51	77,38
Autopista peaje	18,41	20,03
TOTAL	421,71	415,49
INF.FERROVIARIA		
Sin electrificar		11,02
electrificada		56,45

Fte. Elaboración propia a partir de los datos del Anuario General del Ministerio de Fomento.

En el caso de la red ferroviaria, el impacto procede del ancho, del vallado y de la electrificación. La medición de la red que presta servicios urbanos es complicada, ya que los mismos corredores e infraestructuras sirven para distintos servicios. Además, el mayor impacto territorial es ocasionado por las grandes infraestructuras que prestan servicios de alta velocidad y de larga distancia. Aun así, se puede decir que la red electrificada sería la que ocasiona más afecciones ambientales.

Tabla 42 Evolución de la ocupación de espacio por la red viaria en la Comunidad de Madrid

	Km ²		% respecto a la superficie de Comunidad	
	2007	2014	2007	2014
Red de Carreteras				
Dominio Público	47,64	48,13	0,59	0,60
Servidumbres	76,04	76,72	0,95	0,96
Zona Afección	248,68	248,53	3,10	3,10
Aparcamiento (12 m ²)	52	50,77		
Aparcamiento y circulación (25 m ²)	108,34	105,76		

Fte. Elaboración propia a partir de los Anuarios Estadísticos del Ministerio de Fomento.

6.3.5.3. Evolución de la distancia media recorrida

En 2014 la distancia media recorrida por cada viaje realizado era de 6 Km. (ESMD14⁶⁹), aumentando en los mecanizados a 8,2 Km. En 2017 la distancia media en los recorridos residencia trabajo se encontraba en 12 Km (Comunidad de Madrid, 2017), siendo superior la de los hombres 12,6 que la de las mujeres 11,1 Km.; además hay unas 25.000 personas que realizan más de 50 Km. diarios por recorrido para acudir a su puesto de trabajo. En 2004 (García Palomares y Gutiérrez Puebla, 2007) ya comenzó a detectarse este crecimiento de las distancias recorridas respecto a 1996. En los desplazamientos dentro de la corona metropolitana se había pasado de distancias medias de 10,8 Km. (1996) a otras de 14,4 Km. (2004).

⁶⁹ Se trata de los viajes realizados por la muestra de las personas entre 14 a 80 años, tal y como ha realizado la Encuesta Sintética del 2014.

A mayores distancias recorridas, aumenta el uso del automóvil frente al transporte público. Dentro del municipio de Madrid disminuyen los viajes motorizados, sin embargo, la capital aumenta sus desplazamientos con la Corona metropolitana que se realizan mayoritariamente en coche. Lo mismo ocurre con los desplazamientos que se realizan dentro de la Corona metropolitana que también se realizan en coche, y se repiten las mismas pautas de movilidad con la Corona Regional y con los municipios de otras regiones limítrofes. Esto significa que no solo se realizan más kilómetros diariamente en la movilidad cotidiana, sino que además se realizan de la forma más ineficiente.

6.3.5.4. Evolución del consumo energético

Como resultado de más viajes cuyos recorridos tienen mayores distancias el consumo energético se ha incrementado. Si en 1989 el transporte representaba el 39% del consumo final de energía en la actualidad se sitúa en el 50%. Entre 2000 y 2016 el consumo de energía por el transporte ha pasado de 4.601 Ktep en 2000 a 5.331 Ktep en 2016. Las escasas políticas relacionadas con la movilidad sostenible, asociadas a la implantación de PMUS, no han logrado frenar este insostenible aumento de la energía.

Tabla 43 Evolución del consumo energético en la Comunidad de Madrid por el transporte (ktep)

	TOTAL sectores	SECTOR TRANSPORTE- CONSUMO FINAL		TIPO DE COMBUSTIBLE UTILIZADO POR EL TRANSPORTE							
		Transporte	%	Deriv. petróleo	%	Eléctrica	%	Gas Natural	%	Biocombustibles	%
2004	10.619	5.233	49,3	5.128	97,99	91	1,74	5	0,10	0	-
2006	11.244	5.558	49,4	5.434	97,77	100	1,80	21	0,38	3	0,05
2008	11.244	5.814	51,7	5.639	96,99	123	2,12	32	0,55	21	0,36
2010	11.053	5.440	49,2	5.268	96,84	94	1,73	30	0,55	48	0,88
2012	10.199	5.176	50,8	4.980	96,21	162	3,13	5	0,10	29	0,56
2013	9.901	4.912	49,6	4.747	96,64	82	1,67	82	1,67	2	0,04
2014	9.668	5.035	52,1	4.810	95,53	157	3,12	68	1,35	1	0,02
2015	10.442	5.221	50,0	5.009	95,94	159	3,05	52	1,00	1	0,02
2016	10.662	5.331	50,0	5.188	97,32	85	1,59	58	1,09	0	-

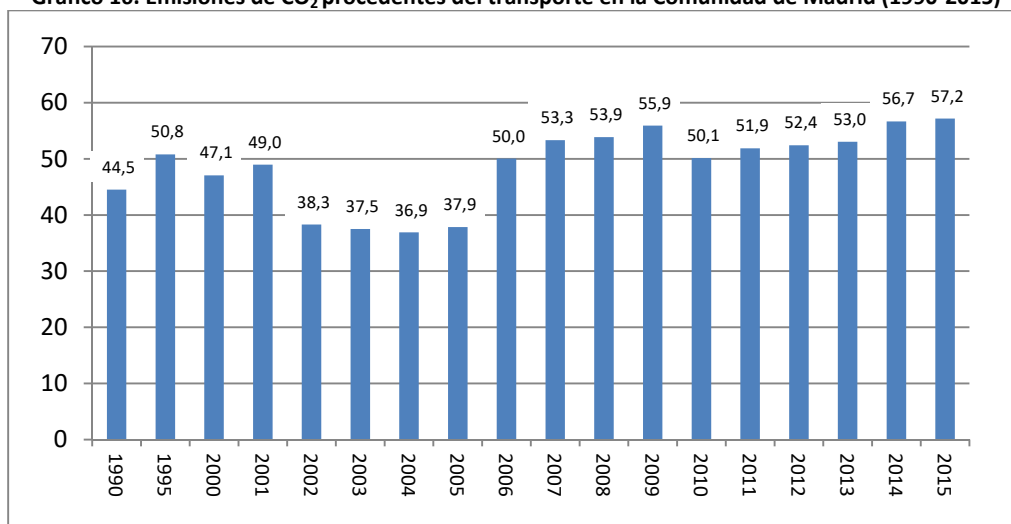
Fte. Balance energético 2014 y 2016, Fener, 2014 y 2016.

Aunque disminuye el porcentaje del consumo final de energía en los años 2004-2006, y 2010, y 2013, no se conoce realmente la causa de estos descensos, quizá estén relacionados con las prácticas sostenibles en el transporte; en algún caso como lo que ocurre en 2010 puede estar vinculado a la recesión económica. En 2013 la participación del transporte superó el 52%, y a partir de entonces no ha bajado del 50%. A lo largo de estos 16 años ha aumentado el consumo de energía en 587 Ktep. Ello permite afirmar que el impacto de los PMUS sobre la reducción del consumo energético ha sido inexistente.

La evolución del consumo final de energía, y en especial la del sector del transporte, han seguido un camino similar a lo largo de estos años. Únicamente cabe mencionar que, desde el inicio del Plan E en 2004, el consumo energético del sector del transporte ha incrementado el consumo, destacar que el año con mayor consumo se registra en el 2008 con 5.814 Ktep, momento en que estalla la crisis, y en el que supuestamente debería caer el consumo. Estas cifras no volverán a repetirse, aunque existe una tendencia a la recuperación. La energía utilizada en el transporte es fundamentalmente el petróleo y sus derivados: el 98,1% en el año 2000 y el 95,9% en 2015. El resto de las fuentes de energía utilizadas tienen poca importancia.

6.3.5.5. Evolución de los gases de efecto invernadero

La Comunidad ha elaborado desde 2003 el inventario de las emisiones en base a la clasificación SNAP, de acuerdo a las metodologías aplicadas por IPCC y la AEMA. Además, está coordinada con el Inventario Nacional de Emisiones, aunque con algunos planteamientos diferentes. El momento con mayores emisiones de CO₂ coincide con los años 2006 (10.065 a 2009, momento en que se desencadena la crisis económica, y en que llegó a representar el 55,9% de todas las emisiones de invernadero de la región madrileña. Unos años después, en 2015 vuelve a aumentar hasta el 57,2 de las emisiones.

Gráfico 16. Emisiones de CO₂ procedentes del transporte en la Comunidad de Madrid (1990-2015)

Fte. Inventario de emisiones a la atmósfera en la Comunidad de Madrid

Tabla 44 Inventario de emisiones relacionadas con el transporte en la Comunidad de Madrid

TRANSPORTE	CO ₂	% CO ₂ transporte	% CO ₂ transporte respecto a al total de GEI transporte	CH ₄	% CH ₄ transporte	N ₂ O	% N ₂ O transporte	TOTAL	% respecto al conjunto de emisiones
2005	6.227,2	37,9	98,9	10,4	0,6	60,7	11,5	6.298,3	31,6
2006	10.065,1	50,0	98,8	21,3	1,2	98,0	16,2	10.184,3	42,9
2007	11.880,5	53,3	98,9	19,5	1,1	116,6	18,9	12.016,7	46,5
2008	11.060,1	53,9	98,9	12,3	0,7	108,3	18,1	11.180,7	46,3
2009	10.661,8	55,9	98,9	11,8	0,7	102,0	16,8	10.775,7	47,4
2010	8.615,8	50,1	98,9	11,1	0,6	85,4	13,9	8.712,3	41,7
2011	8.492,0	51,9	98,9	10,9	0,6	86,5	15,0	8.589,3	42,5
2012	8.350,7	52,4	98,9	10,8	0,6	85,4	14,1	8.446,9	41,6
2013	8.253,7	53,0	98,9	10,7	0,6	84,9	14,9	8.349,4	42,0
2014	8.345,3	56,7	98,8	10,9	0,6	86,4	15,1	8.442,6	44,4
2015	8.767,6	57,2	98,8	13,1	0,8	91,1	15,7	8.871,9	45,1

Fte. Inventario de emisiones a la atmósfera en la Comunidad de Madrid.

Las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes del transporte representaban el 37,4% del conjunto de emisiones en 1990, año base para su medición, y el 45,1% de las correspondientes a 2015; en el año en que comenzaron a realizarse PMUS (2004-2005) los gases de invernadero procedentes de la movilidad se encontraban entre el 30 y el 31%; al finalizar el periodo de subvenciones de PMUS procedentes de la E4 (2011) las emisiones aumentaron hasta el 42,5%. El periodo en el que se ha registrado un mayor volumen de estos gases procedentes del sector transporte fue entre 2006 y 2009; situación curiosa ya que ya había estallado la crisis económica financiera; pero parece que en el transporte no se vio reflejado, todo lo contrario, en 2007 se registra el mayor volumen de emisiones con 12.016 ktep.

7. EL Plan de Movilidad Urbana Sostenible de Getafe

Este apartado se iniciará con un repaso de los antecedentes de la planificación de la movilidad en Getafe, un recorrido histórico que ayuda a entender la construcción del modelo territorial y de transporte y la problemática generada. Al mismo tiempo se describen las circunstancias que hicieron posible un PMUS en Getafe y la dinámica experimentada por las políticas de movilidad municipal en las últimas décadas en esta ciudad.

En los apartados que siguen se tratará la evolución de los indicadores en los diferentes escenarios. En primer lugar los del escenario de partida en 2006, que describirán la situación en el momento de redactar el PMUS, a partir de la información oficial disponible en la administración autonómica y municipal, así como en los trabajos específicos que se encargaron al efecto. En concreto, se ha utilizado el Documento de Diagnóstico del PMUS y el del Anexo I: *Explotación de la Encuesta de Movilidad*

EDM2004. Se ha añadido el análisis de la evolución de los principales indicadores que condicionan la movilidad y la accesibilidad de Getafe con un carácter transversal.

El escenario futuro fijado a medio plazo, tal como lo señala el PMUSG define los criterios y límites fijados por los indicadores para 2016. Al mismo tiempo, se describen las líneas de actuación, los programas y medidas que permitirían llegar a esos objetivos. Por su parte la actualización de la información al escenario actual, incorpora la situación de los indicadores en el momento presente. Dado que ya se han superado los plazos en el PMUS, la finalidad principal es comprobar si los objetivos iniciales se han cumplido. Para este análisis se utiliza, entre otras fuentes, la Encuesta Sintética de Movilidad ESM 2014, cosa que se hace con todas las reservas, ya que no es comparable metodológicamente con la Domiciliaria de 2004.

Igualmente, se ha acudido a los registros estadísticos de las empresas operadoras de transporte en el municipio (Renfe Cercanías, Avanza y Metrosur) que permiten definir la dinámica experimentada por Getafe en la última década. Al comenzar la investigación se percibían descensos en los datos correspondientes a los ejercicios de 2011 a 2014 en la movilidad motorizada, en la matriculación y en el número de desplazamientos. Estos resultados se asociaron a una mayor conciencia de la población hacia las formas sostenibles de movilidad, en definitiva, a un cambio cultural. Sin embargo, con posterioridad a 2014, y debido a una mayor disponibilidad económica, se ha registrado un repunte de la motorización, un aumento de los viajes en el transporte público, y un mayor consumo energético asociado a los desplazamientos. Ello se ve reflejado en mayores tasas de contaminación atmosférica.

Para realizar el balance socioambiental del PMUS de Getafe se ha acudido a las fuentes estadísticas oficiales: Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid, Ministerio de Fomento, Instituto Nacional de Estadística, Consorcio Regional de Transportes, etc.

7.1. Los antecedentes de la planificación de la movilidad en Getafe

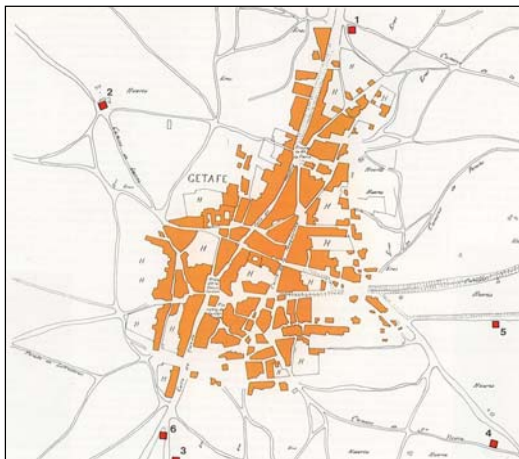
Se describe en este apartado como la planificación territorial y urbanística a lo largo del siglo XX ha condicionado el modelo de movilidad actual en Getafe y como se construye el modelo de movilidad motorizada a partir de los años sesenta de forma paralela a la configuración de un espacio que alojaba a las familias procedentes del medio rural en busca de trabajo y alojamiento. Un modelo que se ha ido asentando en el municipio poco a poco y que ha determinado la insostenibilidad de la movilidad actual de los getafenses. Será a partir de la segunda mitad de los ochenta cuando el urbanismo y las propuestas de transporte asociadas configuren los mimbres que potenciarán la movilidad insostenible. En este apartado se revisarán también los primeros signos de introducción de medidas parciales para reconvertir el modelo como las primeras peatonalizaciones de los años ochenta o los el interés del municipio por mejorar la movilidad a los centros de trabajo ya en la década de los noventa.

7.1.1. El urbanismo del siglo XX: el camino hacia la insostenibilidad de la movilidad

Desde sus orígenes Getafe ha estado ligado a la movilidad; su nombre, que procede del árabe *Xatafi*, significa “calle larga”⁷⁰ y guarda relación con el camino de Madrid a Toledo que llegaría a ser uno de los más importantes a partir del siglo XIV. Su óptima localización como municipio agrícola que facilitaba las relaciones comerciales, hizo que, poco a poco, la población se fuera estableciendo a ambos lados del eje de comunicación, alcanzando 4.500 habitantes en 1900 (Ayuntamiento Getafe)⁷¹.

⁷⁰ “A este nuevo pueblo se le llamó Xatafi, de la palabra árabe Jata, que significa “algo largo”. De ahí se dedujo que Xatafi se refería a la larga calle principal del pueblo, que no era otra que el camino real”. Historia de Getafe, en <http://www.getafe.es/la-ciudad/historia>

⁷¹ Conferencia de Cristóbal Corretje, arquitecto municipal de Getafe. 19 de diciembre del 2017.



La ilustración se debió probablemente a un cartógrafo del Ayuntamiento de Getafe durante el siglo XVII. Fte. De Alarne a Getafe.

El primer impacto ambiental provocado por el transporte fue la apertura en 1851 de la línea de ferrocarril entre Madrid y Aranjuez (actual línea C4) que, aunque algo alejada del centro, efectuaba parada en el municipio. Hay que señalar que el escaso tráfico y la rectitud del trazado en este tramo generaron escasas afecciones. Unos años más tarde, en 1879, se inauguró la línea de Madrid a Badajoz (actual línea C3) que también atravesaba Getafe, pero en este caso, más cerca del casco urbano.

La nueva accesibilidad territorial que otorgaba el tren no solo contribuiría al crecimiento económico de la población. Pronto comenzaron a ubicarse instalaciones militares y empresariales, y, al igual que sucedió siglos antes con el camino que unía Madrid a Toledo, el tren condicionaría la estructura urbana, el desarrollo de la ciudad, así como las relaciones de movilidad internas y externas hasta nuestros días.



Mapa del Arciprestazgo de Getafe, 1897



Diligencia, 1900

Las conexiones viarias y ferroviarias acercaron el municipio a la capital madrileña, y lo convirtieron, durante el primer tercio del siglo XX, en un espacio atractivo para la instalación de empresas y la construcción de viviendas para sus trabajadores. El espacio agrario empezó a ocuparse con otros usos y actividades productivas. De esta forma, a partir de 1911 se instaló de forma permanente la base aérea, y en 1924 la empresa Construcciones Aeronáuticas CASA (Ayuntamiento de Getafe).

Durante la postguerra la economía local y el crecimiento demográfico se estancaron, reflejo de la situación general del país. En 1940 Getafe contaba con 9.295 habitantes y comenzaba una lenta colonización y transformación del territorio, con un mosaico compuesto por tejido urbano y grandes espacios aún sin urbanizar. A partir de 1945 se fueron instalando algunas fábricas como Uralita o Ericsson. Fue entonces cuando, con total ausencia de planificación, surgieron los primeros desarrollos fuera del casco urbano. Se rebasó la vía del tren, surgió el Barrio de La Alhóndiga y se añadieron nuevos impactos a un paisaje todavía esencialmente agrario. El radio máximo de los desplazamientos llegaba por entonces a los 566 m que se realizaban andando, a pesar de la discontinuidad en los itinerarios y de las barreras como la de la vía del tren.



Calle de Madrid, 1940.



Paso a Nivel por la antigua estación Larga, 1940.

Entre 1950 y 1970 Getafe creció de manera acelerada, el territorio se ocupó de forma descuidada, olvidando todo aquello que tuviera que ver con el espacio público y con la movilidad de sus habitantes. Hay que tener también en cuenta que, en medio de ese desordenado proceso, la actividad agrícola y ganadera seguía siendo importante para muchos de sus habitantes, con lo que en el territorio convivían intereses diversos.

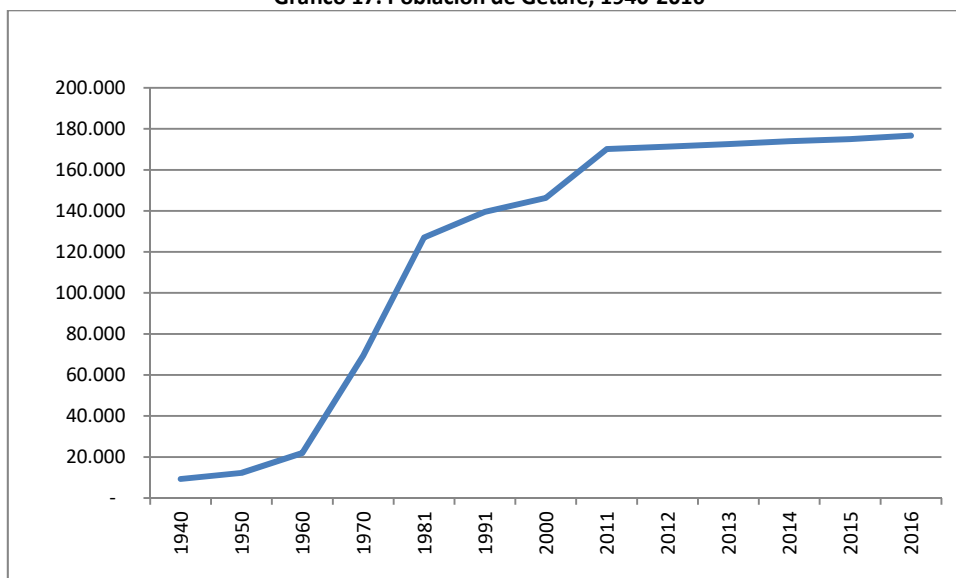


Calle de Eugenio Serrano en el barrio de la Alhóndiga. Fuente: Getafe al paraíso.es, en <http://www.getafeparaíso.es/>

En esos años la población se multiplicó por 5,6 y pasó de 12.254 habitantes en 1950, a 69.424 en 1970. Pero el crecimiento demográfico más acelerado se produjo entre 1970 y 1980, cuando en sólo una década la población aumentó en 57.636 nuevos habitantes, y se ocuparon los barrios de San Isidro, El Bercial, Juan de La Cierva o Las Margaritas.

Por otra parte, desde los años cincuenta se aceleró el ritmo en la instalación de grandes empresas (John Deere, Siemens, Kelvinator, etc.) y de otras de menor entidad que convirtieron Getafe en uno de los municipios más poblados y con mayor generación de empleo. Esta llegada de nuevos vecinos llevó a una ocupación del territorio, no sólo con nuevas fábricas, sino también con barrios destinados a alojar a los recién llegados. Las familias se instalaban en edificios de mala calidad, levantados aceleradamente, sin urbanización, con ausencia de equipamientos e infraestructuras básicas, sin colegios, ni centros de salud, y ni siquiera calles asfaltadas, aceras o alcantarillado. Quienes llegaban del mundo rural, con ganas de trabajar, se adaptaron a las peores situaciones, sin una conciencia exacta de la escasa calidad de vida de aquel entorno que ocupaban (Vega, 2014).

En 1953 se construyó la variante de la N IV que hasta entonces atravesaba el casco urbano por las actuales calle Madrid y Toledo. La nueva vía se trazó limitando los desarrollos que habían surgido en aquellos años más allá de la vía del tren, aunque como se verá más tarde, la variante serviría también para colonizar suelo rústico hasta el límite con el municipio de Leganés. Ello serviría de pretexto, décadas más tarde, para construir otra vía de circunvalación, la M50, que permitiría al mismo tiempo colonizar otros nuevos territorios.

Gráfico 17. Población de Getafe, 1940-2016

Fte. Elaboración propia a partir del padrón municipal de cada año. www.ine.es

En aquellos años cincuenta tuvo lugar el primer desarrollo en el marco de la Ley del Suelo del 1956: el Plan de El Bercial, destinado a vivienda unifamiliar. Esta iniciativa supuso un salto importante en la colonización territorial porque se ubicaba a 750 metros del centro de Getafe, y al otro lado de la vía del tren. La variante de la carretera de Toledo que se inauguró en 1953 aún no representaba una barrera tan grande como el ferrocarril por su escaso tráfico, y por ella paseaban los getafenses las tardes de los domingos.

Los crecimientos urbanísticos comenzaron a salpicar el municipio en sitios cada vez más alejados del centro, sin apoyarse en ninguna figura de planeamiento. Llegaron empresas aeronáuticas, se implantaron industrias al otro lado del ferrocarril Madrid-Aranjuez, y apareció la primera colonia residencial de protección oficial, Nuestra Señora de Los Ángeles, a 880 metros del centro de la localidad. Los getafenses se desplazaban andando, en las escasas bicicletas que por entonces había, o en transporte público cuando tenían que ir fuera del municipio. Sólo aquellos pocos con una renta suficiente podían permitirse tener una moto o un automóvil. Al tiempo, en su condición de municipio agrícola, subsistía aún el transporte de tracción animal.

En 1963 se aprobó el Plan General del Área Metropolitana de Madrid, elaborado por la COPLACO, en el que Getafe era considerada una “ciudad satélite” con vocación residencial. En aquel momento la ciudad tenía 25.000 habitantes, pero el Plan le asignaba un escenario futuro de 100.000. Eso sí, se proponía con criterios de mayor compacidad en la ordenación del suelo y con densidades más elevadas: 147 habitantes/ha. (PGOU Getafe, 2002). En el marco del Plan del 1963 se aprobarían en Getafe las Ordenanzas Municipales en 1968 en las que se incluía la zonificación en áreas homogéneas, y la fórmula de cesiones de viales y espacios libres para la gestión del suelo urbanizado. Con estos instrumentos de planificación se plantearon a finales de los sesenta cuatro planes parciales:

- Plan Parcial residencial (1968) de los Hogares Modernos, situado en el Barrio de Fátima, al borde de la carretera de Toledo. Se trataba de bloques abiertos situados en paralelo y perpendiculares a la vía, con espacios interbloques adecuados para la convivencia vecinal que quedaron sin urbanizar. Se situaba a 670 m del centro de Getafe y tenía el inconveniente de tener que cruzar el ferrocarril.
- En 1968 se inició el Plan Parcial de Las Margaritas, en los terrenos pegados a la avenida de las Ciudades que limitaba con la Cuña Verde del Plan metropolitano. Se trataba de bloques abiertos de viviendas de mala calidad, de unos 35 m² construidos con prisa para alojar a la población recién llegada del campo, lo que permitía elevadas densidades de 350 habitantes/ha, y que incluía

también un grupo escolar. Las distancias ya se habían duplicado, y el radio de cobertura era de 1,5 Km. desde el centro de Getafe.

- Plan Parcial de El Ventorro, situado al norte de la avenida de las Ciudades, en el entorno de la actual estación de Las Margaritas. Se trataba de una propuesta de vivienda unifamiliar que, aunque logró aprobarse, no prosperó, y hasta 1986 no se realizaría. La distancia aumentó hasta 1,63 Km. Eran barrios bastante alejados, sobre todo, si se tiene en cuenta la escasez de servicios de transporte público: hasta 1981 no se inauguraría la estación de Las Margaritas.
- Plan Parcial de Los Ángeles (1967) destinado a la industria que desde su nacimiento se ha caracterizado por su mala calidad urbanizadora; da un salto importante en los desplazamientos al trabajo ya que se localizaba muy alejado del centro a unos 2,7 Km.

También se colmataron parte de los suelos del casco urbano, se permitió el desarrollo del Plan Parcial de El Rosón, se convirtió el Cementerio en un Gran Parque metropolitano, se ampliaron los desarrollos de Perales de El Río, del Barrio de Fátima y del pequeño núcleo de unifamiliares de El Bercial. Con este último los desplazamientos de sus residentes alcanzaron un máximo de 2,7 Km.



Carretera de Toledo, 1965, donde actualmente se encuentra el Hospital de Toledo.



El efecto barrera. Antiguo paso a nivel en la calle Leganés. Al fondo se aprecia el desaparecido edificio de Ericsson. (Méndez, 2003)
<https://alhondigadelamemoria.wordpress.com/page/5/>

Al margen de este planeamiento metropolitano, a finales de la década de los sesenta se ordenaron nuevos barrios, como el de Juan de la Cierva, con figuras urbanísticas simples: ordenación de volúmenes de los edificios, pero donde el ayuntamiento otorgó una alta edificabilidad hasta de 6 y 7 plantas. Este barrio se situaba a 1,5 Km. desde el centro, pero pronto comenzó a tener tiendas y colegios cerca lo que evitaba un buen número de desplazamientos. En esos años se fueron ocupando las parcelas vacías de los barrios más cercanos como San Isidro o La Alhóndiga, situados en un radio de 500 m. Como ya se ha mencionado, estos crecimientos se realizaron sin tener en cuenta la urbanización del espacio público, ni los equipamientos, ni los servicios. Estos desarrollos permitían el alojamiento de las familias que llegaban a Getafe para trabajar en la industria. La población llegó en 1970 a los 69.424 habitantes, y a 116.523 en 1975, casi el doble.

En 1974, en plena crisis económica, Getafe experimentó un gran desarrollo urbanístico e industrial que llevó a la corporación municipal a redactar un Plan General. Fue una iniciativa con vocación desarrollista que intentaba responder a lo que podría calificarse de boom inmobiliario local y que llevó a que el 80% del suelo fuera clasificado como urbano y urbanizable. En 1979 se aprobó el Plan adaptado a la reformada ley del suelo (Ley 19/1975). Este plan supuso un punto de inflexión en el impacto de la ocupación del suelo de Getafe.



Calle de Ferrocarril.



Inauguración de los pasos a nivel de la calle sur o Leganés, La diputación provincial desarrolló en 1975 su plan de supresión de pasos a nivel para eliminar los puntos negros y mejorar los flujos del tráfico. En Getafe se inauguraron los de las líneas Madrid-Alicante y Madrid-Badajoz. Fuente: ABC, 5 de marzo de 1975.



Aparcamiento, Getafe años setenta

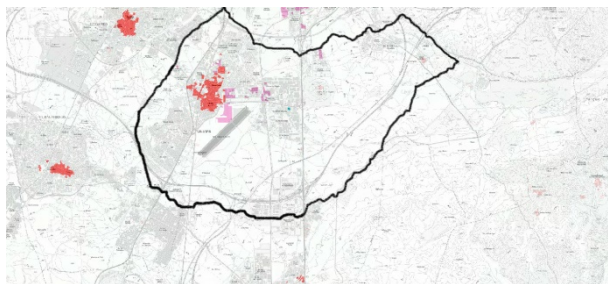


Antiguos autobuses de Adeva en Juan de la Cierva (calle de Cataluña), años setenta.

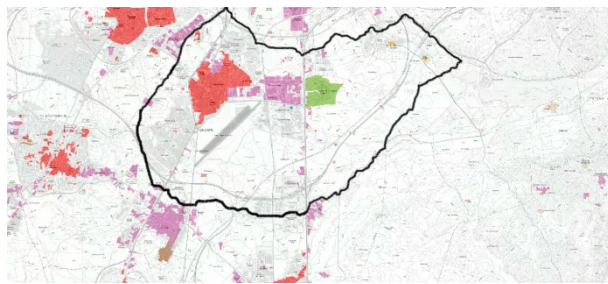
En 1979, tras las primeras elecciones democráticas, el nuevo gobierno municipal consideró prioritario solucionar los déficits de los servicios públicos: transporte, sanidad o educación. El Plan General recogía las directrices del Plan metropolitano (1963) que ya incluía una potente red de infraestructuras viarias entre las que se encontraba el sexto cinturón, un trazado al sur de la Cuña Verde de Madrid y que coincidía, en parte de su recorrido, con la actual M-50. Se trataba de una propuesta expansiva que destinaba a urbanizable la mayor parte del término municipal, protegiendo únicamente el curso del Manzanares, los cerros de Buenavista y Los Ángeles, y algún que otro elemento aislado.

Este plan programaba 29.500 nuevas viviendas en el suelo urbanizable, mediante tres nuevos sectores residenciales e industriales, ocupando prácticamente todo el término municipal. El objetivo era esponjar el desarrollo urbano y rebajar las densidades hasta los 75 ha/Ha. De todos los sectores propuestos, sólo prosperó el Sector III, un ejemplo de urbanismo participado, impulsado por el movimiento cooperativista, pero que actualmente constituye una de las piezas urbanas que mayor insostenibilidad añade, no sólo a la ciudad de Getafe, sino al conjunto metropolitano: 5.500 viviendas unifamiliares, con densidades muy bajas y dependientes de la movilidad motorizada. Esta propuesta contribuyó a generar un modelo de ciudad ineficiente, despilfarrador de suelo, de materiales y de energía, que ha condicionado la movilidad actual y su sostenibilidad

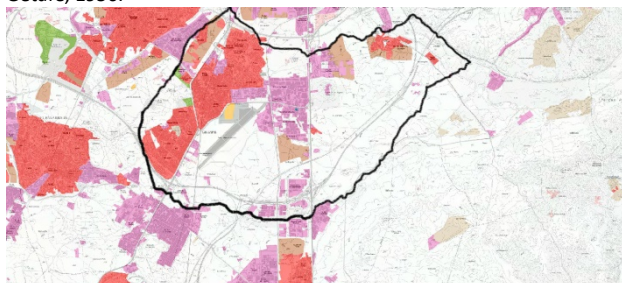
En 1981 se revisaron las propuestas del Plan 1963 mediante un acuerdo del Consejo de municipios del Área Metropolitana y la COPLACO; entre otras cuestiones se determinó que los ayuntamientos deberían revisar su planeamiento general, enmarcando sus actuaciones en las Directrices supramunicipales. De esta forma, en 1983 Getafe comenzó la revisión de su planeamiento que se aprobaría definitivamente en 1986. La redacción se inició en un contexto de crisis económica por lo que se establecieron propuestas acordes a la situación de recesión, disminuyendo al mínimo las previsiones de suelo urbanizable (Ayuntamiento de Getafe, 1996). Los cambios en la coyuntura económica en la segunda mitad de los ochenta obligaron a diversas modificaciones para responder a una nueva demanda residencial que haría que Getafe alcanzase en 1991 los 139.500 habitantes.



Getafe, 1956.



Getafe 1975



Getafe 2005

Las directrices metropolitanas para el sur (Comunidad de Madrid, 1998) se centraron en el control de los procesos de urbanización y plantearon la creación de un Área de Centralidad: el PAU del Arroyo Culebro, que afectaba a los municipios de Fuenlabrada, Leganés, Getafe y Pinto. Para ello se calificaron nuevos suelos residenciales, industriales, terciarios y de equipamiento, apoyados en una nueva infraestructura de gran capacidad: la M50. Esta actuación supuso una transformación del modelo territorial de la región, y uno de los mayores impactos paisajísticos y ambientales que ha padecido Getafe. Hasta entonces, la movilidad de Getafe se basaba en desplazamientos peatonales que suponían el 75% de los viajes; otro 14,7% se realizaba en medios colectivos, ya fuera regular o discrecional (como las rutas de empresa de CASA), pero el resto de espacios productivos seguía estando a distancias peatonales: El Rosón, Kelvinator, John Deere y otros centros de trabajo.

El Plan del 1986 recogía la actuación del Arroyo Culebro y proponía varios planes de desarrollo intermedio: el Plan Parcial de Los Olivos, que rebasa el límite de la A4 y aleja, aún más, los desplazamientos, hasta más de 5 km del centro de Getafe, en el límite con el termino de Madrid; los Planes Parciales de El Casar y el de Los Molinos, que nació con vocación industrial; así como el ámbito residencial de Los Espartaes. Desaparecieron los criterios restrictivos del Plan del 1986 y Getafe expandió la urbanización prácticamente a todo su término municipal.

Getafe no había dejado de crecer y en 1981 su población se cifraba ya en 127.060 personas. Si bien, en los años ochenta la Ley del Suelo había generado un urbanismo más racional (que había dotado de equipamientos a los barrios), la llegada de nuevas infraestructuras, y de un modelo urbanístico más disperso y con bajas densidades, provocó una pérdida de calidad de vida. Las barreras viarias, los espacios alejados, los barrios monofuncionales y otros factores provocaron problemas de movilidad.

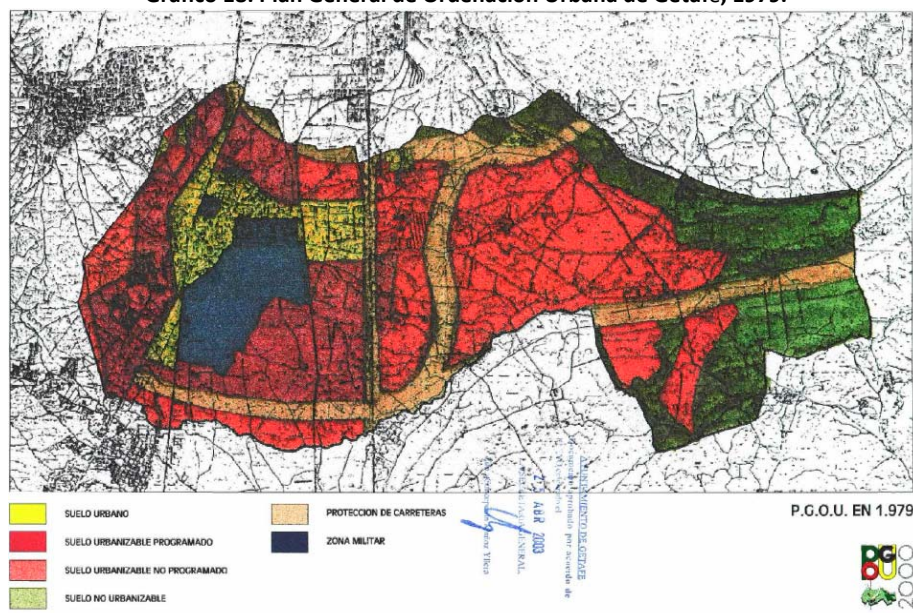
Algunas de estas nuevas barreras habían sido demandadas por los ayuntamientos y pactadas con el gobierno de la Comunidad. De hecho, en 1988, los alcaldes del sur metropolitano firmaron el "acta de compatibilización" para desarrollar 1.200 Has. en el entorno del Arroyo Culebro, así como dotaciones e infraestructuras. Se establecía con toda su fuerza una cultura que priorizaba la circulación motorizada, que destruía el paisaje y empeoraba la calidad de vida. Pero también se realizaron proyectos para permeabilizar los obstáculos de las infraestructuras. En 1987 comenzó la remodelación de la estación Central que llevaba asociada la construcción de un paso peatonal bajo el ferrocarril, la urbanización de las calles adyacentes, zonas ajardinadas, la creación de un estacionamiento disuasorio y la mejora del edificio de la estación. Estas obras finalizarían en 1990 (Comunidad de Madrid, 1991a).

El cambio de la Ley del Suelo estatal (Ley 7/1997) provocó una revisión del planeamiento que se aprobaría definitivamente en 1998. Ese nuevo Plan ampliaba, una vez más, las distancias entre el centro y los nuevos barrios; incluía Perales de El Río como suelo urbanizable no programado, que sería convertida en entidad con núcleo propio; también colmató la urbanización de El Bercial, al incorporarlo al casco urbano, generando, de este modo, desplazamientos que llegaban hasta los 7 km, y que obligaban a realizar más viajes en modos motorizados.

El plan recogía algunas actuaciones de integración de las infraestructuras en la escena urbana; por un lado, el soterramiento de las vías del ferrocarril a su paso por el centro de Getafe que hasta entonces fragmentaba la ciudad, el barrio de La Alhóndiga y las zonas industriales. El soterramiento liberó suelo que se destinó a viario y zona verde, evitando así la reclasificación del espacio para otras funciones lucrativas. Sin embargo, puso en valor suelos industriales del entorno que pronto cambiaron su uso por residencial, y cuyo ejemplo más claro sería Kelvinator.

Es posible que este tipo de transformaciones tuvieran poca importancia en la configuración global del suelo, pero favorecían las relaciones de proximidad y, en ese sentido, una movilidad más sostenible al dar continuidad al tejido ya consolidado. Encajaban bien con la creación del Intercambiador Central, donde la conexión con el Metrosur, las Cercanías y los autobuses racionalizaban la movilidad externa con Madrid y los municipios del sur metropolitano. Sin embargo, el Metrosur ha tenido un éxito relativo ya que no ha captado la demanda prevista. El volumen de desplazamientos transversales podría haberse canalizado mediante servicios de autobuses, más flexibles a los cambios de la demanda y con una mayor cobertura territorial. Lo cierto es, a sabiendas o no, una vez más, una infraestructura de transporte público ha servido para poner en valor los suelos por los que atravesaba el ferrocarril, tal y como Peter Hall señalaba cuando hablaba del Londres del siglo XIX (Hall, 1988).

Gráfico 18. Plan General de Ordenación Urbana de Getafe, 1979.



Por otro lado, el Plan General de 1998 intentó responder a la demanda generada en aquellos años, poniendo suelo industrial en el mercado: este fue el caso de la Primera Fase de La Carpetanía que dio continuidad al eje industrial que comienza en La Resina y llegaba hasta Pinto, la ampliación del Polígono de Los Olivos, o el polígono industrial-logístico en Los Gavilanes.

En 2000 se impulsó desde la alcaldía el Plan Estratégico con la idea de “repensar Getafe” (Ayuntamiento de Getafe, 2000). El objetivo era “consolidar la posición de Getafe como ciudad metropolitana” Se quería “un proceso de cambio de una ciudad industrial a una ciudad de la comunicación para lo que se precisa una de una estrategia [...] desde la sostenibilidad y la innovación”. Sin embargo se trataba de un

plan que tenía poco en cuenta lo ambiental, y menos aún la movilidad sostenible, ya que su objetivo era “imaginar una ciudad competitiva” (Ayuntamiento de Getafe, 2002).

Con el cambio de siglo, y a pesar de la pérdida demográfica global, Getafe continuó sumando residentes: en 2000 alcanzaba los 146.310 habitantes. En tan sólo una década, entre 2000 y 2011 tuvo lugar un importante incremento de 23.805 habitantes, cuando se ocuparon los desarrollos pensados diez años antes. En 2001 llegaría a 170.115 habitantes. La Comunidad de Madrid aprobó en 2001 una la Ley 9/2001 del Suelo en la que se enmarcó la revisión del PGOU que se aprobaría definitivamente en 2004, y que sigue en vigor en la actualidad. Era un plan sobredimensionado en cuanto la ocupación de suelo, y las proyecciones de población y vivienda. Uno de los despropósitos fue la propuesta de nueva vivienda: si el plan de 1995 proponía 8.910 viviendas, el de 2003 lo hacía en 21.570, cuando el propio plan reconocía que no se habían ejecutado las previstas en 1995. Estas viviendas servirían para alojar a las 213.870 personas que, según estos exagerados cálculos, podrían residir en Getafe, cifra que no se ha alcanzado en la actualidad.

Tabla 45 Evolución de la clasificación del suelo del municipio de Getafe

	PGOU 1995	% de término municipal	PGOU 2003	% de termino municipal
Suelo urbano	1.468,32	18,65%	1.894,39	24,06
Suelo urbanizable	1.045,45	13,28	2.563,97	32,57
Suelo urbanizable programado/sectorializado	765,45	9,72%	1.010,73	8,28
Suelo urbanizable no programado/no sectorializado	280,00	3,56%	1.553,26	24,29
Suelo no urbanizable. El 29,13% correspondientes al p. Sureste y el sistema del cerro la lagunas de perales)	5.360,23	68,05	3.415,22	43,37
Vivienda por hectárea	58,73		24,53	
Capacidad poblacional	186.072		213.870	

Fte. Plan General del 2004 y Anuario estadístico de la Comunidad de Madrid

Respecto al planeamiento de los años noventa se produjo una pérdida histórica de suelo no urbanizable de 24,6 puntos, es decir de 1.945 Has. El suelo no urbanizable pasó a ser ahora tan sólo el 43,3% del término municipal, constituido fundamentalmente por el Parque Regional. Quedaba un espacio fragmentado por las infraestructuras de transporte y amenazado por otros impactos. El suelo perdido se convirtió en urbanizable, que gana con el nuevo plan 2.564 Has. Es una propuesta cada vez más dispersa: si en el Plan del 1963 se hacían propuestas de 147 viviendas/Ha, en el del 1995 se proponía 58,7 viviendas/Ha, y el plan actual tan solo alcanza las 24,5, lo que hace difícil transitar hacia escenarios de movilidad sostenible.

El plan también incluía algunas propuestas razonables y que podrían contribuir a reducir los viajes motorizados. Buscaba la integración y continuidad urbana de las piezas que se encontraban más allá de la carretera de Toledo: Sector III, El Bercial y el Hospital. Para ello se firmó en 2004 un convenio con el Ministerio de Fomento que permitiera soterrar la carretera de Toledo, pero el estallido de la crisis aparcó esta actuación indefinidamente. Otra iniciativa favorable al acercamiento entre orígenes y destinos fue la transformación de suelos industriales situados dentro del casco urbano que pasaron a ser residenciales, como el PERI de El Rosón. Pero también recogía el cambio en la calificación del Plan Parcial de Los Molinos, (pasó de industrial a residencial), el nuevo barrio de Buenavista, la actuación logística de Puerta de Getafe y la Carpetanía II que está aún pendiente de tramitar por la Comunidad de Madrid, actuaciones siempre dirigidas con criterios de dispersión residencial e industrial.

Este modelo urbano impide que los residentes puedan tener comportamientos sostenibles en sus desplazamientos, ya que irremediamente deben utilizar el coche y el transporte público difícilmente puede prestar un servicio eficiente. Además, el modelo requiere enormes recursos económicos para su mantenimiento que afectan a las arcas municipales. En este contexto de insostenibilidad urbanística y ambiental nació el PMUS de Getafe. El incremento de las distancias, junto a este descenso de las densidades edificatorias, muestra un municipio que ha gestionado mal los recursos espaciales. Se ha generado un modelo muy disperso que, a pesar de las propuestas del planeamiento, no ha logrado una mayor eficacia en el uso del suelo y que complica la reconducción de la movilidad hacia pautas sostenibles.

Tabla 46 Evolución de la clasificación del suelo en el municipio de Getafe (en Has.)

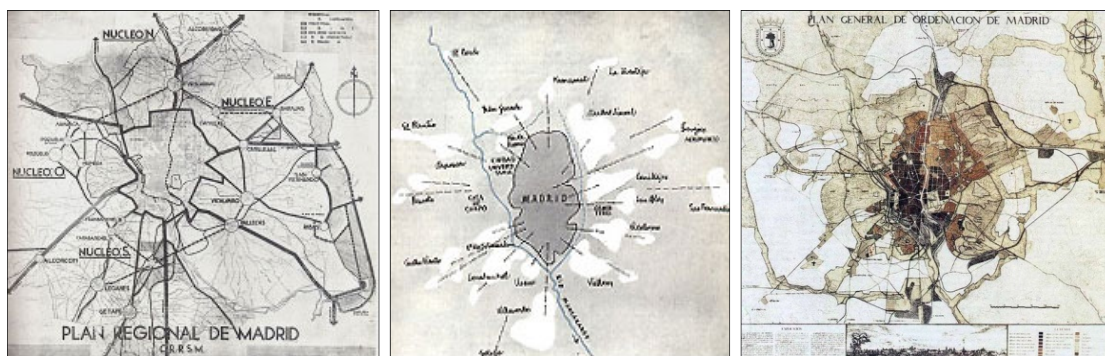
	Suelo urbano	Urbanizable no sectorializado	No urbanizable común	Sistemas generales	Especial protegido/SNU Protegido	Suelo urbanizable /SUS	
2000	1.383,2		1.898,7	1.053,7	2.752,6	764,2	7.852,4
2001	1.373,6		1.898,7	1.093,3	2.752,6	733,6	7.851,8
2002	1.377,6		1.807,6	1.098,1	2.720,9	847,1	7.851,3
2003	1.793,1	1.520,7	-		3.568,0	976,2	7.858,0
2004	1.917,6	1.583,6	-		3.423,6	942,4	7.867,2
2005	1.914,6	2.003,9		0,0	3.095,9	1.265,7	8.280,2
2006	1.900,2	1.582,4		0,0	3.096,0	1.280,1	7.858,7
2007	1.900,8	1.222,9		0,0	3.092,2	1.642,7	7.858,6
2008	1.903,1	1.222,9		0,0	3.091,8	1.640,7	7.858,5
2009	1.903,1	1.222,9		0,0	3.091,8	1.640,5	7.858,3
2010	1.903,1	1.222,9		0,0	3.091,8	1.640,7	7.858,5
2011	1.903,1	1.222,9		0,0	3.091,8	1.640,7	7.858,5
2012	1.903,8	1.222,0		0,0	3.091,8	1.641,6	7.859,1
2013	1.906,2	1.222,0		0,0	3.091,8	1.643,7	7.863,7
2014	1.906,2	1.222,0		0,0	3.091,8	1.643,7	7.863,7

Fte. Dirección General de Urbanismo y Estrategia Territorial. Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio.

7.1.2. La planificación supramunicipal como determinante de la movilidad actual de Getafe

La movilidad de Getafe ha quedado marcada por la planificación de los usos del suelo y de las infraestructuras impulsadas desde el gobierno central y el autonómico. La traza de las conexiones viarias radiales atraviesa el municipio desde antiguo: la conexión con Andalucía al este, o con Toledo al oeste, han condicionado el crecimiento urbano. Desde que el Ministerio de Fomento aprobara en 1926 el Circuito Nacional de Firms Especiales, donde se incluían estas dos conexiones, el crecimiento económico, urbano y la accesibilidad de Getafe se ha visto determinado por estas infraestructuras (Patronato del Circuito Nacional de Firms Especiales, 1931). Los sucesivos planes de carreteras han remarcado esta situación inicial y han añadido nuevas infraestructuras (Carbonell, 1990).

El Plan Regional de Madrid de 1939 (Sambricio, 2003), en línea con el planteamiento urbanístico anglosajón del Regional Planning, amplió el ámbito de actuación municipal y planificó la región incluyendo a los núcleos cercanos a Madrid, entre otros Getafe. Este salto regional continuaría con el Plan General de Ordenación de Madrid de 1946, aunque con una concepción diferente sobre la localización de las funciones. Este plan, conocido como Plan Bidagor, asignó al sur de Madrid, desde sus planteamientos organicistas, las actividades residuales: vertederos, industria pesada o vivienda obrera de mala calidad. Pero, debido a la escasa actividad productiva durante la etapa de la autarquía el crecimiento urbanístico estuvo prácticamente paralizado y las ideas de Bidagor no se materializaron. De todas formas, la idea de expansión de la capital sobre una región eminentemente agrícola era la misma que en la República (de Terán, 1999; López de Lucio, 1993).



Superados los años de la autarquía, el Plan de Estabilización de 1959 sentó las bases económicas para la expansión de la industria en la región madrileña y, en concreto, en Getafe, un espacio idóneo que facilitaría la ubicación industrial y las infraestructuras necesarias para su funcionamiento. Este sería uno de los objetivos del Plan Metropolitano de 1963, que introduciría claramente la planificación supramunicipal en un territorio que no había iniciado su expansión. Getafe devino en una “ciudad

satélite” de Madrid con vocación residencial para la que se planteaba una población de 98.000 habitantes. El Plan proyectó todos los instrumentos de planeamiento que permitirían realizar los desarrollos industriales y empresariales de aquellos años sesenta: Hogares Modernos en La Alhóndiga, el polígono industrial de Los Ángeles o el barrio de Las Margaritas.

En 1983 se aprobó el estatuto de autonomía y se transfirieron las competencias en ordenación del territorio. La Comunidad de Madrid retomó las Directrices Territoriales de COPLACO para dar continuidad a la planificación, y a finales de los ochenta presentó la Estrategia Territorial denominada Madrid Región Metropolitana (Comunidad de Madrid, 1991) donde Getafe aparecía como municipio con actividades de centralidad periférica que se apoyaría en la operación del Arroyo Culebro destinada a la pequeña empresa y a las políticas urbanísticas y sociales.

Otro aspecto impulsado desde la Comunidad fue la articulación del sur metropolitano con el sur de la capital madrileña y con el oeste metropolitano. Se trataba de planificar coordinadamente las actividades económicas, el sistema de espacios libres, las conexiones viarias tangenciales (M40 y M-50) y los accesos ferroviarios (mejorando las Cercanías). El interés por la zona era grande. En 1990 se diseñaron actuaciones y estrategias específicas para dar a esta área un papel de región polinuclear. Se llegó a redactar un documento monográfico, “La estrategia del sur metropolitano” (Comunidad de Madrid, 1990) que proponía un eje transversal para atraer de nuevas actividades: la M-50, una operación que encadena actuaciones terciarias, industriales, comerciales, deportivas, y espacios libres.

La necesidad de nuevas infraestructuras viarias de gran capacidad para apoyar el sistema territorial de la región determinaría el modelo urbanístico del municipio. El PAU de Arroyo Culebro fue aprobado en 1989⁷² y afectaba a cuatro municipios del sur metropolitano: Fuenlabrada, Leganés, Getafe y Pinto. Incluía propuestas de gran industria, oficinas, servicios y 1.200 viviendas. Lo curioso era que la propuesta de ARPEGIO (García Uyarra, 2005) se acompañaba de “mejoras ambientales” para transformar el paisaje, cuando en realidad proponían una sucesión de impactos ambientales en un paisaje agrícola que poco a poco iba desapareciendo. Se trataba de propuestas con bajísima edificabilidad, con sistemas generales de espacios libres y equipamientos, en torno a los parques empresariales y comerciales, fuera de la escala humana, y generadoras de multitud de desplazamientos motorizados, en coche mayoritariamente.

Por su parte, la estrategia sectorial de transportes de la región (Comunidad de Madrid, 1993) pretendía basarse en la concertación administrativa, teniendo en cuenta la gestión en cada una de las escalas espaciales, tanto estatales como locales. La estrategia metropolitana definía un programa de “creación de infraestructuras partiendo de una concepción integral del sistema, así como la complementariedad de otros modos”; finalmente, propiciaba la concertación administrativa para aunar esfuerzos a través de convenios con el Ministerio de Fomento y los distintos ayuntamientos para conseguir los objetivos propuestos.

Un logro de aquellos años fue la creación del Consorcio Regional de Transportes que modificó las condiciones de accesibilidad de los usuarios del transporte colectivo. Todo fue posible gracias a la gestión de numerosas empresas que cubrían los servicios metropolitanos y que llegaron a un compromiso para mejorar la calidad. A partir de ese momento el transporte público se convirtió en una opción de movilidad que podía competir con el coche al ofrecer numerosas ventajas (rapidez, despenalización tarifaria, etc.). El “abono transporte” permitió acortar tiempos de viaje, pero también las distancias temporales entre los distintos municipios, los espacios de trabajo o la residencia.

A mediados de los noventa, bajo el marco de la Ley 9/95 de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de la Comunidad de Madrid, el nuevo equipo de gobierno del Partido Popular redactó otro documento de Bases con el objetivo de aprobar un Plan Regional de Estrategia Territorial, PRET

⁷² El PAU del Arroyo Culebro fue modificado en 1999 para adaptarse a las Bases del Plan de Estrategia Territorial de la Comunidad de Madrid.

(Comunidad de Madrid, 1996). El PRET asignaba a Getafe el ámbito Suroeste y la UDE número 58. Aunque nunca se llegó a aprobar, el PRET condicionó el planeamiento municipal de Getafe; de hecho, el vigente Plan General recoge las directrices pautadas desde esta estrategia autonómica.



Entre las propuestas de transporte que formulaba el PRET se encontraba una nueva concepción viaria de red mallada, que vertebraría la futura región, incrementaba la accesibilidad territorial para solventar las carencias actuales y crear oportunidades de localización de nuevos desarrollos urbanos. Esta red parecía presagiar las futuras radiales de peaje cuando aludía a la necesidad de vías alternativas a las principales autovías en sus tramos más congestionados. Igualmente, dejaba entrever el Metrosur cuando señalaba la necesidad de reservar suelo para la futura implantación de líneas de transporte ligero que respondieran a la creciente movilidad entre los municipios del sur.

Como ya se ha apuntado, en el XIX el ferrocarril llegó a Getafe como consecuencia del trazado de la segunda línea privada que se construyó en España. Tras la creación de Renfe en 1940, la planificación ferroviaria se desarrollaría directamente desde el Estado y dotaría a Getafe de mejoras sustanciales. En 1973 se presentó el Plan Ferroviario del Área Metropolitana de Madrid, y en 1981 se pusieron en servicio las Cercanías en la línea Getafe-Parla. La inauguración de la estación de Las Margaritas transformó la accesibilidad de los barrios cercanos, y de las futuras actuaciones del Ventorro y de la Universidad. El plan introducía un incremento de los servicios con frecuencias de una hora. Aunque en la actualidad estos servicios parecen escasos, en aquel momento modificaron por completo la accesibilidad de Getafe. Las mejoras también fueron debidas a la duplicación de la vía entre Getafe y Villaverde Alto y a la introducción de nuevo material móvil.

La Estrategia de Transportes de la Comunidad de Madrid de mediados de los ochenta (Comunidad de Madrid, 1987) recogía también la estrategia regional ya señalada, y proponía un Centro de Transporte de Mercancías y un anillo distribuidor: la M-50. Este quinto cinturón, construido por la Comunidad, tenía por objeto la descentralización regional, al ubicar en su entorno actividades productivas industriales, terciarias y servicios

Las Cercanías de Getafe mejoraron sustancialmente las frecuencias y los tiempos de viaje, pero tenían una asignatura pendiente: la accesibilidad. Con el cambio de siglo se pusieron en circulación los trenes Civia que facilitaban el acceso, no sólo a las personas con discapacidad, sino al conjunto de usuarios. Donde comenzaron a funcionar por primera vez fue en las dos líneas que dan cobertura a Getafe: la C4 (Parla-Colmenar Viejo) y la C3 (Chamartín-Aranjuez). Unos años más tarde, el Plan de Cercanías 2009-2015 del Ministerio de Fomento afectó a los servicios ferroviarios de Getafe porque proponía segregar

los tráficos de Cercanías de los de larga distancia y mercancías en los corredores de mayor utilización. Este fue el caso de la duplicación de vías que se llevó a cabo entre San Cristóbal de Los Ángeles y Aranjuez, y que pasaba por Getafe Industrial. De esta forma, se incrementaron las frecuencias entre trenes de Cercanías, y se aprovechó la mayor capacidad para transportar mercancías.

Finalmente, es necesario señalar la última infraestructura ferroviaria supramunicipal que se ha construido en el municipio: el Metrosur, una actuación demandada por los gobernantes y vecinos de Getafe, pero que no era tan necesaria como parecía. La encuesta domiciliaria de la movilidad EDM96 mostraba un volumen de viajeros insuficiente como para justificar una infraestructura de tanta capacidad (Vega, 1998). Aun así, se inauguró en 2003, con una complicada captación inicial de viajeros. En la actualidad, aunque no se ha convertido en un medio masivo, forma parte de la red de transporte público imprescindible en el sur metropolitano, pero con deficiencias continuas en su funcionamiento.

La planificación supramunicipal es importante en relación con la movilidad, no sólo por la necesidad de organizar el transporte desde las administraciones públicas, sino también por la forma en que ayuntamientos, sindicatos y entidades vecinales se han organizado para realizar sus reivindicaciones frente a la administración. Uno de estos ejemplos es la constitución en 2001 de la *Mesa de Coordinación sobre el Transporte y la Movilidad de la Zona Sur de la Comunidad de Madrid*, una plataforma ciudadana que agrupaba a entidades pertenecientes a los municipios que cubría el Metrosur (Leganés, Fuenlabrada, Alcorcón, Móstoles y Getafe). Entre las propuestas que barajaban se encontraba la idea de realizar un Plan de Movilidad y Accesibilidad del Área Metropolitana Sur.

Además esta plataforma sería el germen del posterior *Pacto de la Movilidad y Accesibilidad de Getafe de 2002* que señalaba que “el área metropolitana sur está abocada a convertirse en una ciudad de ciudades, sobre todo con el impulso estructurante del Metrosur”. Por esta razón, la Mesa trabajó de forma crítica en relación a las infraestructuras supramunicipales. En aquel momento los interlocutores sociales no tenían información suficiente sobre el futuro Metrosur. Entre otras cuestiones se exigía la ampliación de esta red a Parla, Pinto y Valdemoro, así como al barrio de La Fortuna en Leganés y a los polígonos industriales. Hubo también un periodo de desencuentros entre el Gobierno de la Comunidad y los ayuntamientos del sur metropolitano. Por esta razón, en 2010, los ayuntamientos de Alcorcón, Aranjuez, Fuenlabrada, Getafe, Leganés Parla y Pinto presentaron el *Plan Estratégico del Sur de Madrid* como respuesta al desinterés de la Comunidad en esta materia. Las propuestas giraban en torno, no sólo a la mejora de las relaciones de movilidad internas, sino a la mejora de las relaciones externas, tanto con Madrid, como con los corredores del cinturón metropolitano.

Las propuestas, aunque defensoras del transporte colectivo, eran escasamente sostenibles, no se basaban en ningún estudio de demanda, ni atendían a criterios de viabilidad económica real. Apostaban por la construcción de más kilómetros de Metro; ampliando la Línea 12 para cubrir la demanda de Pinto y Parla, y aumentando también la cobertura territorial dentro de los municipios que cuentan con Metrosur para acercarse a los desarrollos actuales y futuros. En el caso de Getafe se centró en la extensión de la Línea 3, desde Villaverde a El Casar, donde se quería trazar una lanzadera hasta Perales. Los municipios obtuvieron el compromiso por parte de la Comunidad para este proyecto, pero la administración se olvidó de su cumplimiento hasta el día de hoy.

Otra de las propuestas de los municipios del sur metropolitano consideraban era que el “tren mejor bajo tierra”. Aunque en Getafe gran parte de la línea de Cercanías discurre bajo tierra en los puntos más conflictivos para los residentes, los alcaldes demandaban el soterramiento para el resto de los municipios. También se proponía el soterramiento de la red viaria, cuyo tramo más urgente era el de la A42, entre la M50 y El Bercial, que atravesaba Getafe. Esta iniciativa contaba con un convenio firmado entre el Ayuntamiento y el Ministerio de Fomento y que quedó paralizado desde el comienzo de la crisis. Además, en Getafe se planteaba un nuevo acceso desde la M50 a La Carpetanía y Tegnogetafe, y otro por la M45 a Los Molinos. El otro soterramiento que planteaban era el de la M-301 para acceder al Barrio de Perales y al polígono de Los Olivos.

En relación con la M-406 que une varios municipios del sur metropolitano y que fue remodelada en otro tiempo, se propone finalizar el tramo que queda pendiente que transcurre por Getafe. También se planteaba la construcción de una rotonda que diera acceso al hospital y al parque de bomberos. Por otro lado, los ciudadanos demandaban una mayor permeabilidad de la vía bien mediante puentes peatonales elevados, o pasos a la misma cota mediante regulación semafórica. También proponen realizar accesos directos a los barrios de Buenavista y El Bercial para no tener que utilizar la A42.

Como medidas favorables a los transportes no motorizados, se proponen actuaciones aisladas sin una visión global que pudiera reconducir la movilidad de la zona sur hacia pautas de mayor sostenibilidad. Las propuestas para Getafe se centraban en la realización de una pasarela peatonal a la altura del Cerro de Los Ángeles sobre la A4; la potenciación de la bicicleta mediante la construcción de un carril bici que conecte la A-42 con el actual carril regional de Perales a San Martín de la Vega; otro carril bici en el Campus de la Universidad Carlos III entre Leganés y Getafe (ya fue aprobado por el pleno municipal y presentado ante la Consejería de Deportes de la Comunidad para su financiación).

Como conclusión hay que decir que, tanto la administración como los interlocutores sociales, políticos y económicos, hacen una interpretación inadecuada de la movilidad sostenible. Parecen entender que no hay otra solución que construir grandes infraestructuras de transporte destinadas al automóvil o al transporte público. Se muestran incapaces de ver la necesidad de adaptar las propuestas de transporte a cada demanda, evitando inversiones sobredimensionadas que anulan la posible eficacia energética del transporte público. Este es el caso del Metro Sur cuyos bajos índices de ocupación hacen insostenibles los viajes.

7.1.3. Los primeros signos para reconvertir la movilidad hacia la sostenibilidad en Getafe

Habría que remontarse a las protestas contra las autopistas de peaje de mediados de los setenta para encontrar las primeras alternativas a la política de construcción desenfrenada de construcción de infraestructuras. El Plan de Autopistas de Peaje de la Subregión Central de Madrid, incluido en el Plan Especial de Infraestructuras de Transporte, preveía una autopista de peaje A4 de Madrid a Toledo que pasaría por Getafe. Poco después, el MOPU convocó el correspondiente concurso, pero el proceso quedaría finalmente congelado.

Getafe, como muchos otros pueblos y ciudades del sur metropolitano, se opuso a la construcción de las autopistas de peaje que claramente no darían servicio al municipio (Coordinadora de Luchas Contra Autopistas, 1979; Aguirre y Nebot, 1980). Se movilizaron también la práctica totalidad de las asociaciones vecinales, aunque los partidos políticos tuvieron una posición más ambigua. Era una época en la que había grandes déficits en el transporte público de Getafe y la coordinadora definió propuestas alternativas centradas en la mejora de los servicios de autobuses interurbanos y de Renfe.

El movimiento contra las autopistas fue impulsado por grupos ecologistas como Aepden, a los que se sumaron técnicos y profesionales del transporte, asociaciones vecinales, sindicatos y partidos políticos. Los argumentos que barajaban en su oposición contra la A4 se centraban en que una infraestructura de ese tipo no resolvía los problemas de transporte de las áreas afectadas: era necesario realizar una costosa inversión, colaboraba a la transformación del suelo rustico en urbano y, lejos de reducir la congestión de Madrid, la incrementaba al favorecer los desplazamientos en coche; suponía además un derroche de energía en plena crisis del petróleo.

Por otra parte, aquel movimiento reivindicativo era también una propuesta alternativa para los municipios del sur metropolitano en torno a una mejora de la red ferroviaria, el intercambio modal, la ordenación del tráfico, la movilidad peatonal y ciclista, o la posibilidad de un billete combinado para el conjunto del transporte. La fuerza de las movilizaciones, pero también la solidez técnica de las propuestas, lograron el aplazamiento de los concursos. Podría decirse que aquellos principios eran similares a los que actualmente sirven para argumentar las propuestas de cualquier PMUS.

En 1979, la llegada a la alcaldía del partido socialista, con el apoyo del PCE, sirvió para llamar la atención sobre la necesidad de solucionar los déficits de equipamientos y servicios. El urbanismo era un componente esencial de las nuevas políticas, ya que permitía poner fin al abandono de las zonas residenciales. En 1979 se aprobó el primer Plan General, con planteamientos muy desarrollistas. Los nuevos gobiernos de izquierda no fueron críticos con los proyectos de infraestructuras de transporte de las directrices regionales o estatales, que terminaron por hacer suyos. Querían ordenar el crecimiento urbano, que se extendía con rapidez y poco control, pero en ningún caso querían frenarlo.

Los avances hacia una movilidad más sostenible eran pequeños y lentos. Podría decirse que en 1988 el Ayuntamiento de Getafe dio un primer paso con el cierre al tráfico durante los fines de semana de la calle Madrid que tenía un carril por sentido y aparcamiento en línea en ambas direcciones. Mucho tráfico para un espacio lleno de peatones que entraban y salían de los abundantes comercios. La finalidad fue no solo quitar el tráfico, sino también actuar sobre el estacionamiento. De esta forma, según recuerda el arquitecto municipal en aquel momento, Armando García:

“Durante cierto tiempo esa calle tuvo una característica peculiar; por la mañana funcionaba como calle con tráfico, y por la tarde se cortaba desde la Plaza del Ayuntamiento hasta la Plaza General Palacios, convirtiéndose en peatonal. Era espectacular ver la calle llena de gente. En primavera y verano se llenaban las terrazas” (Entrevista a Armando García, 2015).

Este procedimiento que consiste en probar primero, de manera informal, si funciona la peatonalización con el simple corte al tráfico, para consolidar después la propuesta, es una práctica que ha venido realizándose recientemente en grandes ciudades como Nueva York.



Restricciones vespertinas de tráfico en la calle Madrid, 1988. Fuente: <http://www.getafeparaiso.org>

Según García “se trataba de una decisión política fuerte que partía inicialmente del propio alcalde, Pedro Castro”. El 16 de noviembre 1989 el ayuntamiento comenzó la tramitación del concurso y en 1990 finalizarían las obras. Las dos primeras fases de la actuación comprendían la peatonalización de la calle, excepto en el cruce con la calle Leganés que quedaba para canalizar el tráfico rodado⁷³. Las siguientes fases afectaron a la remodelación de la plaza del General Palacios y de la Constitución, que coincidiría con la construcción de un nuevo edificio consistorial y un aparcamiento. La quinta y última fase consistió en la reforma de la calle de San José y el entorno del colegio de los Escolapios.

En aquel momento la peatonalización fue recibida negativamente por los comerciantes, en parte debido a lo que se podría considerar un error de procedimiento. El Ayuntamiento informó a los negocios afectados con posterioridad a la decisión. Con independencia del grado de convencimiento sobre las ventajas de aquella iniciativa, y de los beneficios que pudiera darles, actualmente todos reconocen que esta actuación fue acertada.

La trascendencia de esta decisión fue grande: la calle Madrid es una de las más importantes de la ciudad, atraviesa el centro del casco urbano de sur a norte, desde la plaza de la Constitución, donde está

⁷³ Información publicada en Zona Sur de Madrid. 7 de abril de 1989.

el Ayuntamiento, hasta Getafe Norte. Tiene una longitud de 2,25 Km. En torno a la calle Madrid se originó Getafe en el XIV, por lo que es el eje vertebrador del crecimiento urbano de la ciudad. Se ha mantenido su carácter peatonal desde la plaza del Ayuntamiento hasta la plaza del General Palacios. A partir de aquí, y hasta la intersección con la calle Pizarro, no es estrictamente peatonal ya que se permite el acceso a vehículos de residentes y urgencias.⁷⁴

Cuando los coches empezaron a ser un problema en las calles de Getafe, el Ayuntamiento encargó un estudio de tráfico que hacía hincapié en el déficit de plazas de estacionamiento (Ayuntamiento de Getafe, 1991); en concreto, se afirmaba que eran necesarias 16.000 plazas, de las que 6.000 correspondían al barrio de Juan de la Cierva. Para ello, en 1991 se planteó un primer Plan de Aparcamientos Subterráneos que se construirían en suelo público bajo el régimen de concesión administrativa a 75 años. Como los aparcamientos se ubicarían en el espacio interbloques, las asociaciones vecinales se opusieron por el riesgo que suponía para las viviendas. En aquellos años el soterramiento era visto con buenos ojos, porque se entendía como una forma de liberar la superficie para el disfrute del espacio público. Sin embargo, también había posiciones contrarias a su construcción porque animaba al uso del coche, generando un círculo vicioso del que no se podía salir. La ejecución de esta propuesta se dilataría en el tiempo.

Otro paso sería la aprobación por el Ayuntamiento en Pleno en 1995 de la *Carta de las ciudades europeas hacia la sostenibilidad*, más conocida como *Carta de Aalborg*. Esta decisión significaba un compromiso formal por reconducir el modelo urbano y de movilidad. En Getafe fue complicada su aplicación ya que el modelo productivo y territorial llevaba a aplicar criterios contradictorios en cada una de las iniciativas que se tomaban. Así sucedía que, por un lado, se impulsaba la peatonalización del centro, mientras se construían grandes infraestructuras viarias en la periferia. Se quería compactar el tejido urbano en zonas centrales de la ciudad, pero las piezas de los nuevos desarrollos eran de baja densidad y se situaban alejados de todo. Se quería la continuidad del tejido urbano, pero lo que realmente se consiguió fue un crecimiento discontinuo con espacios fragmentados por las grandes infraestructuras viarias y ferroviarias.

Con este modelo las pautas de movilidad de los getafenses fueron cambiando. Poco a poco, los coches fueron colonizando el espacio público, llegando a los 363 turismos/1.000 habitantes en 1996 y a que el 32% de todos los desplazamientos se realizara en automóvil. Mientras eso sucedía, los peatones perdían su espacio natural y en los años noventa los viajes a pie ya no representaban más que el 35% del total. La calidad del transporte público mejoró sustancialmente y llegó a alcanzar el 30% de la movilidad. Puede decirse que se logró equilibrar el reparto modal aunque se habían perdido miles de desplazamientos andando.

Entre 1998 y 1999 el Ayuntamiento de Getafe comenzó a elaborar la *Agenda 21 Local*. El trabajo fue coordinado desde la Concejalía de Medio Ambiente (Vega, 1998), desarrollando, de este modo, uno de los compromisos de la Carta de Aalborg⁷⁵ que habían adquirido unos años antes. Se realizaron los diagnósticos de los sectores ambientales clave (uno de ellos el del transporte), donde se evaluaban los impactos que la movilidad de Getafe generaba. Este análisis serviría en aquel momento para comenzar a concienciar no sólo a los ciudadanos, sino, sobre todo, a políticos y técnicos municipales. Estos primeros trabajos incluían las propuestas preliminares del Plan de Acción (Vega, 1998).

⁷⁴ La calle Madrid se ha convertido en el eje comercial más importante, debido a su céntrica situación y a su carácter peatonal lo que permite a los comerciantes atraer la mirada de miles de viandantes. Otro de los atractivos de esta calle se encuentra en los numerosos edificios singulares que se sitúan en su entorno: el Hospitalillo de San José, los Escolapios o el Ayuntamiento.

⁷⁵ La empresa adjudicataria del proyecto es Grupo de Estudios y Alternativas. Gea21, S.L.



Este diagnóstico inicial era un documento innovador en aquel momento al plantear ideas novedosas en el ámbito local. Muchas de las propuestas se utilizaron como base para la definición del futuro PMUS. Entre otras cuestiones se señalaba que Getafe debía reducir los consumos energéticos del transporte para lograr un escenario de reconducción de la movilidad hacia la sostenibilidad. Entre las líneas de actuación que recogían aquellas propuestas preliminares de la Agenda 21 se encontraban:

Programa de reducción de la movilidad motorizada mediante:

- La intervención en la estructura y usos urbanos, potenciando el concepto de proximidad. El planeamiento urbanístico debería potenciar la mezcla de usos, y se señalaba la necesidad de evitar las barreras de la red viaria a la movilidad peatonal y ciclista.
- El apoyo a los desplazamientos peatonales mediante la configuración de una red peatonal.
- El fomento de la bicicleta como medio de transporte, aprovechando las oportunidades que la topografía de Getafe ofrece a este medio, con una red de itinerarios ciclistas. Se proponía también la implantación de un sistema de bicicletas públicas con tarjeta electrónica para garantizar la conexión con las estaciones de cercanías y las áreas residenciales alejadas.

Programa de promoción del Transporte Público, para transvasar los desplazamientos en coche al transporte público.

- Conseguir la permeabilidad de la red en el conjunto del territorio municipal para lograr la accesibilidad de los ciudadanos a los diferentes barrios de Getafe.
- Mejorar las conexiones del municipio en aquellos casos en donde se hayan detectado deficiencias.
- Garantizar el cumplimiento de las condiciones de eficacia en tiempos de recorrido y frecuencias.
- Localizar las paradas, de forma que aseguren el acceso peatonal o en bicicleta
- Mejorar las condiciones de seguridad y calidad de los itinerarios de acceso al transporte público.
- Vigilar que la flota de autobuses cumpla los requisitos necesarios de calidad y seguridad.
- En cuanto a las líneas de conexión con Madrid que padecían retrasos por la congestión, se proponía la circulación por un carril exclusivo por la A4 y A42.
- En relación las cercanías, se detectó un problema de seguridad y comodidad en el acceso a la estación Getafe Sector III.

Programa de gestión de la demanda.

- Aplicación de Planes de Movilidad Alternativa a colectivos de estudiantes y trabajadores.
- Creación de la Oficina de Atención al Viajero.
- Creación de la figura del Coordinador de Transportes.

Programa de moderación del tráfico.

- Mejorar las condiciones de habitabilidad urbana en los casos donde existan problemas de convivencia entre el tráfico motorizado y los usuarios más vulnerables del espacio público. Se trata de reducir la invasión del coche, no de eliminarlo.
- Limitación de la velocidad en las vías urbanas e interurbanas, no solo con la señalización sino con el tratamiento del diseño viario favorable al peatón.
- Se propone realizar la moderación del tráfico en lugares centrales para extenderse posteriormente a áreas menos transitadas y de carácter residencial, creando espacios de tráfico apaciguado o *áreas ambientales*.

Lorenzo Hernández, coordinador del PMUS de Getafe recuerda la situación de aquellos años, y como en 1999 se creó la Mesa de Coordinación del Transporte para el Área Metropolitana Sur de Madrid. Señala también el papel que desempeñó y las responsabilidades que le fueron adjudicadas:

“Me nombran el representante de todos los ayuntamientos del Sur, encargándome la redacción de un Pacto por la Movilidad y la Sostenibilidad en Getafe, embrión de lo que luego sería el Pacto de la Movilidad de Getafe” (Entrevista a Lorenzo Hernández, 2013).

En 2000 el Ayuntamiento en Pleno acordó por unanimidad nuevamente la adhesión a la *Carta de Aalborg*, con el compromiso de asumir las responsabilidades de reconducción de la movilidad municipal hacia la sostenibilidad. Lo cierto es que a partir de aquella fecha continuó el proceso de peatonalización de las calles del casco histórico, lo que demostraba que en alguna medida se estaba intentando dar pasos hacia una movilidad más sostenible (Ayuntamiento de Getafe, 2003).

En 2001 se anunció la segunda fase de peatonalización del casco urbano (Díaz, 2001), un proceso que afectaba ya a quince calles comprendidas entre la Plaza de la Constitución y la calle Ramón y Cajal. El ayuntamiento había previsto sumar otras 43 para 2007. Se trataba de recuperar para los viandantes la zona histórica del municipio. La primera fase había consistido en una intervención de 12 Km que ocupaban una superficie de 62.119 m² en distintas calles del centro; y una segunda fase, algo menor, de unos 10 Km, que ocuparía 40.090 m². Una de las primeras zonas donde se actuó fue en el entorno de la catedral de La Magdalena.

A partir de 2004 se quiso peatonalizar las últimas treinta calles del centro. En concreto, las que se tenía previsto convertir en peatonales eran las siguientes: Travesía del Calvario, Alonso Cano, Molino, Cónsul, Travesía de Oriente, Hormigo, Luna, Recodo, La Cruz, Empedrada, Beso y una parte de Pablo Iglesias. De estas, algunas se han peatonalizado: Travesía del Calvario, Luna, Alonso Cano, Recodo, la plaza del Beso, Molino, Hormigo, la Cruz o de Pablo Iglesias. En la mayoría de ellas se permite la entrada de carga y descarga, emergencias y acceso a garajes. Pero en otros casos como las calles Cónsul, Empedrada, o Travesía de Oriente, se han realizado con un trato de coexistencia parcial en la que aún existen bolardos que separan la acera de la calzada y velocidades máximas a 20 Km/h.

Para ello el ayuntamiento elaboró un trabajo sobre movilidad urbana, *Nuevos usos de la ciudad*, que recogía esta propuesta de movilidad sostenible; pero también otras que encajarían en menor medida como el Metrosur o el plan de aparcamientos. Según el propio alcalde “las nuevas infraestructuras en materia de transporte (Metrosur, la nueva estación de El Casar y la modificación de las líneas de autobús) supondrán cambios en los usos, tanto de peatones como de automovilistas”. Hubiera o no cambios, nadie fue capaz de demostrar la necesidad y viabilidad real de esa infraestructura.

Este informe hacía referencia también al incremento de las plazas de aparcamiento y hablaba de 7.500 plazas. El consistorio garantizó que los aparcamientos serían gratuitos y vigilados, y que habría estacionamientos subterráneos en régimen de compra o alquiler. Estaba prevista la construcción del aparcamiento en la carretera de Toledo, junto al hospital; y otros en Las Margaritas, Juan de la Cierva, San Isidro o La Alhóndiga. Estas dos últimas zonas, las más afectadas por la peatonalización del centro, contarían con 800 plazas en batería, situadas en el bulevar fruto del soterramiento de las vías. Es decir, que para poder andar hay que garantizar que los coches pueden aparcarse, sin cuestionar los círculos viciosos que generan esta sobredimensión del estacionamiento para la movilidad sostenible. Este tipo

de propuestas desoían las recogidas en la Agenda 21, más aún, se contradecían claramente y, como no podía ser de otra forma, generando problemas de difícil solución.

Getafe, como muchos otros municipios, lleva realizando campañas de concienciación a favor de otro modelo de movilidad desde hace tiempo. La primera celebración del *Día europeo sin coches* tuvo lugar el 22 de septiembre de 2002. La jornada consistió en realizar encuestas ciudadanas sobre “problemas y soluciones” relativos a la movilidad. A partir de esa fecha, se han venido celebrando estas jornadas europeas con las recomendaciones dadas desde el ministerio, ampliando las actividades a toda una semana, que ahora se denomina *Semana Europea de la Movilidad*⁷⁶.

El 19 de Noviembre de 2002 se presentó la Propuesta de Pacto por la Movilidad y la Accesibilidad en Getafe, un acuerdo abierto a instituciones de todo tipo: asociaciones o entidades representativas que desearan participar en un proceso de reflexión y consenso sobre la movilidad. Aunque el ámbito del pacto era el municipio de Getafe, en su origen se había pensado en coordinarse con el futuro Plan de Movilidad y Accesibilidad que se desarrollaría en el Área Metropolitana Sur, un plan que nunca llegó a realizarse. En el ámbito municipal, el Pacto se integraba dentro del Plan Estratégico, recogía casi todas las propuestas definidas en la Agenda 21 en 1999, y señalaba el camino para la realización del futuro Plan de Movilidad. Esta iniciativa funcionaría mediante un Consejo de Movilidad y Accesibilidad Sostenible que se reunía cada tres meses, y siempre que el propio órgano lo considerase necesario. El Consejo estaba formado⁷⁷ por el Ayuntamiento de Getafe, la Comunidad de Madrid, la Federación madrileña de Municipios, las asociaciones locales y regionales empresariales, los sindicatos, los consumidores, los ecologistas y los ciclistas. Además, existía una comisión municipal para el Pacto que presidía el Alcalde, e incluía a los técnicos responsables de las áreas relacionadas con la movilidad. Se proponía además un tercer órgano mediante la creación de una Oficina Técnica y de Coordinación del Plan de Movilidad y Accesibilidad Sostenibles.

El Pacto quería desarrollarse dentro del futuro Plan Integral Estratégico de Movilidad y señalaba el inicio de un proceso que finalizaría en 2004, un procedimiento demasiado largo para solucionar los graves problemas socioambientales que tenía la movilidad en Getafe por aquel entonces. El Pacto proponía una larga y desordenada lista de objetivos que se contradecían entre sí; por un lado, quería buscar la movilidad y la accesibilidad sostenible mediante la mejora del transporte público, la eliminación de las barreras arquitectónicas o el fomento del uso de la bicicleta como modo habitual transporte; pero, por otro, generaba insostenibilidad al hacer más fluidas las infraestructuras viarias y aumentar el número de plazas de aparcamiento. Era un Pacto que intentaba contentar a todos, que recogía ideas desordenadas, sin un objetivo claro y convincente; y que olvidaba otorgar prioridad en el uso del espacio público a los más vulnerables, para convertirlos en el centro de la planificación. Estas ideas se recogían en el programa de gobierno que presentó la agrupación socialista de Getafe para las elecciones que se celebraron en mayo del 2003 (PSOE de Getafe, 2003). Los resultados electorales volvieron a poner el gobierno municipal en manos de Pedro Castro que desempolvó algunos compromisos políticos como la Agenda 21. En 2003 la Concejalía de Medio Ambiente contrató una asistencia técnica Asistencia Técnica para la implantación de la Agenda 21 en el municipio (Ayuntamiento de Getafe, 2003). Se inició también un proceso de información y participación mediante talleres con técnicos municipales de diversas áreas y departamentos, una de cuyas sesiones estuvo dedicada a la movilidad. Al finalizar este proceso de

⁷⁶ En las semanas europeas de la movilidad celebradas en Getafe se han realizado desde exposiciones como la se dedicó a “La ciudad sin mi coche, calles para todos”, Instalaciones de circuitos de Seguridad Vial, realización de actividades lúdico deportivas con niños y jóvenes, recorrido en bicicleta de los miembros del gobierno municipal y vecinos de Getafe, peatonalización de 500 m de la calle Madrid, creación de nuevos aparcamientos, puesta en marcha del PMUS con diversas propuestas y actuaciones para el 2007 y 2008 y promoción de las lanzaderas a los PI Getafe, donde se ha visto que se han incrementado los usuarios desde su puesta en funcionamiento (octubre 2005).

⁷⁷ El Consejo estaba formado por el Ayuntamiento de Getafe a través de la Comisión Municipal para el Pacto por la Movilidad y la Accesibilidad Sostenible, el Consejo Sectorial de Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas y los grupos municipales de los partidos políticos, la Comunidad de Madrid a través de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte y el Consorcio Regional de Transportes, la Federación madrileña de Municipios, asociaciones locales y regionales de transporte de mercancías y operadores logísticos (Asociación de Transportistas de Getafe), de transporte de viajeros, la Agrupación de Comerciantes y Empresarios de Getafe-ACOE, las asociaciones empresariales de los polígonos de Getafe, la Agrupación comarcal de empresarios del metal (ACEM), las organizaciones sindicales locales CCOO y UGT, la Federaciones de Asociaciones de Vecinos de Getafe, la asociaciones de Consumidores y Usuarios, los ecologistas locales y las asociaciones locales de usuarios de la bicicleta.

participación técnica debería haberse aprobado el Plan de Acción. Sin embargo, esto nunca se hizo realidad.

7.1.4. La movilidad al trabajo: un paso inicial hacia el PMUS de Getafe

Desde antes del año 2000, el Ayuntamiento había propuesto al Consorcio de Transportes mejorar la accesibilidad del transporte público a los polígonos industriales (Hernández, 2009). Como ya se ha señalado, en 2001 el ayuntamiento lanzó una propuesta de un Pacto por la Movilidad y la Accesibilidad Sostenible que se presentó oficialmente ante la opinión pública el 19 de noviembre del 2002.

En Getafe, los sindicatos, en especial la Unión Comarcal de CCOO del Sur de Madrid, tuvieron un papel fundamental en las propuestas de mejora de la movilidad al trabajo. El Pacto incidía especialmente en la accesibilidad a los polígonos industriales, en concreto a los de El Lomo, Los Olivos, San Marcos y El Arroyo Culebro. Se trataba de dotarles de un transporte público que garantizara las necesidades de los trabajadores. Para ello en el marco del Pacto, el ayuntamiento creó el Consejo de Movilidad y Accesibilidad Sostenible, órgano de participación ciudadana donde, conjuntamente con el Consorcio de Transportes, comenzaron a trabajar para conseguir la participación de las empresas de transporte en la financiación de las iniciativas y la inclusión del abono transporte en la negociación colectiva.

Por otro lado, el Consorcio venía participando con el Ayuntamiento desde 2000 en el Proyecto *Impulso y desarrollo de Áreas de Sistema de Transporte Colectivo coordinado en el ámbito suprarregional (IDAE-STCC)* del programa Interreg-III-B Sudoe, cofinanciado por la Unión Europea, para la mejora de la accesibilidad al Metrosur. De mutuo acuerdo, en 2005 introdujeron un estudio específico sobre los polígonos industriales que se realizó (Consorcio Regional de Transportes, Ayuntamiento de Getafe, 2005). Este estudio facilitó un análisis detallado de la situación de los servicios de transporte público, de los problemas de urbanización y estacionamiento, así como de la opinión de los trabajadores y empresarios en relación a la movilidad y la accesibilidad al trabajo. Este exhaustivo estudio sería utilizado e integrado en el diagnóstico del PMUS de Getafe.

Ilustración 1. Cabecera de las lanzaderas a los polígonos industriales



Fruto de este análisis se supo que existían en aquel momento 813 parcelas con actividad, donde se alojaban 632 empresas, con 25.800 empleados: el 63% en los polígonos de Los Ángeles y San Marcos I y II; otros tenían un menor grado de ocupación, como Las Mezquitas con tan solo 442 trabajadores. Además, se registraban unas 33.700 visitas diarias. También fue posible saber que el 57% de los trabajadores vivían en Madrid (28,7%) y Getafe (28,4%), y el 31,4% en los municipios del sur metropolitano (un 8,5% residían en Leganés, un 7,2% en Fuenlabrada, un 6,1% en Parla, un 4,9% en Móstoles y un 4,7% en Pinto). El 64% de los trabajadores usaba el coche, así como el 80% de los visitantes. Con un uso tan masivo las plazas de aparcamiento resultaban insuficientes, a pesar de que existían 14.641, lo que significaba una plaza de estacionamiento por cada tres trabajadores.

Esta sobredimensión del aparcamiento, lejos de solucionar el problema, incentivaba aún más la utilización del coche. Se iniciaba de forma irremediable un círculo vicioso: cuantas más plazas de aparcamiento hubiera, más aumentaba el tráfico motorizado, lo que provocaba una mayor necesidad de estacionamiento. En un panorama así, el transporte público no podía prestar servicios eficientes. Hay que tener en cuenta que en otros países de nuestro entorno el estándar de estacionamiento en zonas productivas es muy inferior: en los Países Bajos, es de 10 o 12 plazas/100 empleos (Vega, 2005). Además, había que añadir la gran indisciplina en el estacionamiento, tanto de automóviles como de camiones, que contribuía a la degradación del viario e impedía la salida o entrada de mercancías.

Uno de los asuntos más complejos era el transporte público que en aquel momento presentaba una baja cobertura territorial. Había una línea urbana, la L4 que contaba con cuatro paradas y una frecuencia de paso cada 40 minutos. Las líneas interurbanas también cubrían los polígonos: la L427 con frecuencias de 60 minutos y ocho paradas, la L428 con frecuencias de 40 minutos y 17 paradas, y la L447 con frecuencias de 20 minutos y 13 paradas. En cuanto a los servicios de Cercanías, la línea C3 tenía parada en Getafe Industrial, junto a los polígonos de Los Ángeles y San Marcos, pero contaba con problemas importantes de accesibilidad que aún perviven. El 40% de las empresas tenía algún sistema de ayuda al transporte de los trabajadores, pero solo 19 empresas contaban con rutas de empresa.

La Comisión de Movilidad, en la que estaban representados los sindicatos, y que contaba ya con este diagnóstico, solicitó la implantación de un servicio de bus que enlazaba los polígonos industriales del municipio (Los Olivos, Los Ángeles, Las Mezquitas, San Marcos y El Lomo de Getafe). Entre las razones que motivaron esta propuesta se encontraban el traslado de empresas, la falta de aparcamiento en superficie, la ausencia o deficiencia de los servicios de transporte colectivo y la búsqueda de una mayor sensibilidad por las cuestiones ambientales. Parte de estas reivindicaciones se consiguieron en 2005, cuando el Ayuntamiento firmó un convenio con el Consorcio de Transportes para mejorar los servicios de transporte público en las zonas productivas de Getafe. Fruto de aquel compromiso se acordaron las siguientes iniciativas:

- Implantar dos líneas lanzadera para unir la estación de Cercanías y de Metrosur de Getafe Central con los polígonos industriales.
- Financiación conjunta al 50% del déficit de transporte de esas líneas.
- Acondicionamiento del espacio de las paradas y de su accesibilidad en las zonas industriales.
- Delimitar y vigilar el espacio de estacionamiento para mejorar la operación del transporte público
- Estudiar la implantación de estrategias de pago de aparcamiento en la vía pública de los polígonos
- Difundir información de las nuevas líneas mediante folletos y paneles en paradas.
- Vigilar la calidad del servicio.
- Implantar sistemas de información en tiempo real en el interior de las empresas para mantener informados a los trabajadores.
- Promover la financiación del sistema por las empresas.

El 3 octubre de 2005 comenzaron a funcionar desde la estación de Getafe Central dos líneas lanzadera que daban cobertura a 25.000 trabajadores, y que unían las Cercanías, el Metrosur y algunos autobuses interurbanos con los polígonos industriales.

- Línea Pi 1, daba cobertura a los polígonos industriales de Los Ángeles y Los Olivos, con un trayecto de 8 Km, de lunes a viernes, desde las 06:00 AM a las 19:00 PM. En horas punta la frecuencia era de 25 minutos, pero en las horas valle era de 70 minutos. Contaba con 12 paradas por sentido.
- Línea Pi 2, que cubría los polígonos de Las Mezquitas, San Marcos y El Lomo, con un trayecto de 5,5 Km, 11 paradas de ida y 15 de vuelta. La frecuencia en hora punta comenzó siendo cada 15 minutos por la mañana, para luego pasar a media en hora punta; en la actualidad, se encuentra entre los 20-25 minutos, y en hora valle entre los 45-50 minutos.

El acuerdo también estipulaba que debía crearse una Comisión de Participación y Seguimiento de esta medida. Se componía de dos representantes del Consorcio de Transportes y otros dos del ayuntamiento, junto a invitados permanentes que representaban a la Concejalía de Servicios a la

Ciudad, la Policía Municipal, Tráfico, de cada organización empresarial, CCOO, UGT, la Federación de Asociaciones de Vecinos, del Metrosur, y de Autobuses Urbanos del Sur. Sus miembros tenían que realizar semestral y anualmente informes de seguimiento y evaluación con los contenidos establecidos en el convenio. Para animar al uso de las lanzaderas se inició una campaña de difusión para explicar cómo el uso del autobús contribuía a una ciudad más sostenible, ahorra dinero y ganaba tiempo; los lemas eran “contamino menos la atmósfera, hago menos ruido, ocupo menos espacio, reduzco la emisión de gases de efecto invernadero, consumo menos petróleo, evito accidentes”. Además se abrió un portal web para mejorar la información en tiempo real a las empresas.



FOLLETO PROMOCIONAL DE LOS BUSES LANZADERA

Los servicios fueron inaugurados por el alcalde, Pedro Castro que señaló que “los trabajadores de estos polígonos podrán elegir entre transporte público y privado”, y destacó “su rentabilidad social, por encima de la económica, además de servir para reducir el índice de accidentes de tráfico” (El País, 3 de octubre de 2005). Hasta octubre 2006⁷⁸ las líneas aumentaron la demanda con 36.518 viajeros, y un promedio de 1.739 viajes diarios. El conjunto de las líneas aumentaron un 70,5%, que correspondía con un 98,5%, en el caso de la Pi 1, y un 50,7% para la Pi 2. Se trataba de servicios muy apoyados por la administración (Consortio Transportes y Ayuntamiento) que asumían el 50,4% del coste de explotación, sin embargo con el tiempo fueron perdiendo viajeros.

Las causas del fracaso se encuentran en la crisis económica que supuso un menor número de desplazamientos hasta los polígonos, pero además existían otras limitaciones que han impedido un mayor crecimiento. Entre otras la proliferación de alternativas, especialmente en coche, para acudir al trabajo y que el alcalde consideraba (en sus declaraciones a la prensa) como algo positivo. Hay que recordar que las zonas industriales de Getafe, especialmente las grandes empresas, tenían hasta los años ochenta rutas de empresa que de forma racional resolvían el transporte de sus trabajadores. A partir de la década siguiente, las compañías intentaron reducir gastos no productivos y eliminaron algunas de estas rutas, al tiempo que ofrecían plazas gratuitas de estacionamiento para sus empleados. Esta medida, junto a la deslocalización del tejido productivo (pero también residencial), animaría a un uso cada vez mayor del coche.

⁷⁸ Reunión de 6 de febrero de 2007. Informe 2006 sobre las líneas lanzaderas de Getafe (documento inédito).

Gráfico 19. Líneas de autobuses a los polígonos industriales de Getafe.



Actualmente la demanda se ha estancado: no se capta más que una parte pequeña de los 25.000 empleados de los polígonos. La crisis económica y la pérdida de puestos de trabajo redujeron el número medio de usuarios en los últimos años, la media diaria es de unos 700 usuarios en la línea Pi 1 y de 1.000 usuarios en la línea Pi 2. Los datos registrados en 2017 demuestran que la supuesta salida de la crisis ha hecho abandonar el transporte público por el automóvil.⁷⁹

Para Lorenzo Hernández, coordinador del PMUS, y uno de los impulsores de las lanzaderas, parte del fracaso de estos servicios se debió a la imposibilidad de conseguir colaboración financiera de las empresas localizadas en los polígonos. Excepcionalmente, a finales de 2007, se consiguió firmar un convenio con Siemens que se comprometía a asumir el coste de la ampliación de la línea hasta su factoría en la Carpetanía. Esta ampliación beneficiaba a todas las nuevas empresas que se fueran instalando allí. Cuando se constituyó el Ente de Conservación del Polígono de La Carpetanía, el resto de las empresas se negaron a colaborar en esa financiación y como consecuencia Siemens renunció al convenio que tenía con el Ayuntamiento. Según Lorenzo Hernández “a pesar de que existían muchas ventajas, al final no salió bien” (Entrevista a Lorenzo Hernández, 2013).

Este primer paso hacia el Plan de Movilidad Urbana Sostenible de Getafe quedó reconocido por el propio coordinador del PMUS, Lorenzo Hernández:

“El plan de movilidad se empezó porque ya habíamos desarrollado alguna actividad anteriormente. Se contactó con Comisiones Obreras en relación con los temas de la movilidad al trabajo, partiendo de que el transporte es un salario diferido. Fue entonces cuando se promocionó el transporte público a los polígonos industriales mediante autobuses lanzaderas; [...] De pronto me doy cuenta de lo que lo que se está haciendo en el IDAE para apoyar los planes municipales de movilidad, y al poco tiempo me encuentro a Calos Cristóbal, nos saludamos con un apretón de manos, se lo cuento y decidimos hacer el PMUS de Getafe” (Entrevista a Lorenzo Hernández, 2013).

7.2. Orígenes y desarrollo del Plan de Movilidad Urbana de Getafe

En este apartado se describen las circunstancias que dieron origen al PMUS en Getafe y los primeros pasos por parte de las diferentes instituciones implicadas en el proceso: Ayuntamiento, Consorcio Regional de Transportes de la Comunidad de Madrid y el IDAE- Ministerio de Industria y Energía.

Una segunda parte se dedica a analizar el escenario de partida, el año 2006. Para ello se revisan diversos indicadores que en aquel momento sirvieron para diagnosticar los problemas relacionados con la movilidad local: desde los condicionantes del medio físico, las características demográficas, el grado de motorización, la situación de los polígonos industriales y empresariales, el reparto modal de la movilidad

⁷⁹ A finales de 2007, la línea Pi2 fue prolongada hasta el Parque empresarial de La Carpetanía.

y su distribución territorial, los tiempos de viaje, la energía consumida, la contaminación atmosférica, o su contribución para frenar el cambio climático. En otro apartado se describen los escenarios propuestos para 2014. Se barajan distintas posibilidades: un escenario tendencial, o de riesgo, que consistiría en dejar las cosas tal como estaban en el escenario de partida en 2006; y un escenario de reconversión ambiental de la movilidad donde se definen las medidas necesarias para ese cambio. Este, que sería el modelo de la propuesta del PMUS, es objeto de análisis desde un planteamiento crítico, señalando los errores que el plan tuvo en el momento de su redacción.

Finalmente, se realiza una evaluación de los diferentes objetivos de cada una de las medidas propuestas, revisando su grado de cumplimiento. Para ello se han actualizado los indicadores a fecha de 2014 en la mayoría de las ocasiones, y en otras ha sido posible obtener información hasta el 2016. En este balance se han tenido en cuenta muchos factores externos a la propia movilidad pero que explican si el PMUS ha respondido a los retos de la sociedad.

Getafe ha experimentado algunos acontecimientos que explican la evolución y los resultados del Plan. Por un lado los cambios políticos una vez puesto en funcionamiento el Plan en 2011, afectaron a su desarrollo; por un lado, la llegada de un nuevo equipo de gobierno y el periodo de adaptación a las diferentes áreas de trabajo municipal; por otro, la falta de convicción del nuevo gobierno en un asunto que no formaba parte de su agenda política. Por otro, la crisis económica del 2008 que ocasionó la pérdida de empleo que se vio directamente reflejada en el descenso de la movilidad por motivo laboral en todos los modos y medios de transporte. En un principio parecía que el descenso en la movilidad motorizada pudiera deberse a un cambio en el comportamiento modal por una mayor conciencia de la población. El análisis de datos correspondientes a la etapa posterior a la crisis ha permitido comprobar la escasa influencia que ha tenido el plan en las prácticas de movilidad.

7.2.1. El PMUS de Getafe, un proyecto piloto

El PMUS surgió del Convenio firmado el 20 de abril de 2005 entre el Consorcio de Transportes y el IDAE. Este Plan, como los de otros municipios, se enmarcaba en la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética E4 (2004-2102) y en el subsiguiente Plan de Acción 2005-2007 que incluía, entre sus actuaciones, la implementación de PMUS. Unos meses más tarde, el Ayuntamiento aprobó en el pleno de 28 de julio 2005 el Acuerdo de Cooperación con el Consorcio de Transportes y el IDAE por el que se comprometían a implantar el PMUS en el municipio de Getafe, conforme a lo estipulado en los documentos de Promoción de Planes Urbanos de Movilidad Sostenible y en el acta de la reunión del 29 junio del 2005.

Como ya se ha apuntado, la elección de Getafe fue consensuada entre el IDAE y el Consorcio Regional de Transportes, y se pusieron grandes expectativas con este municipio. Así lo expresó el responsable del IDAE en esta iniciativa, Ángel Cediél:

“Se prefirió [Getafe] porque era un municipio importante, queríamos tener un muestrario de municipios de diferentes características. Era un municipio cercano a Madrid, también por comodidad nuestra, ya que teníamos que visitarlo mucho [...] y hacer un seguimiento bastante exhaustivo, por lo que tenía que estar cerca de Madrid. Era un municipio con mucha movilidad del sur de la Comunidad de Madrid. Además, Getafe se caracterizaba por tener problemas importantes como el aparcamiento, el transporte público, la falta de infraestructuras para la movilidad alternativa, no estaba consolidada la estructura interna para poder trabajar la movilidad sostenible” (Entrevista a Ángel Cediél, 2013).

Pero también se eligió por tratarse de un municipio activo en materia de movilidad, y por existir interés dentro del ayuntamiento para llevarlo a cabo:

“Había receptividad, había un técnico que se entusiasmó con la idea, y el alcalde de aquella época también lo acogió bien, dio bastantes facilidades y puso a nuestra disposición bastantes recursos para que pudiéramos acometer este Plan Movilidad”. [...] Tanto desde el IDAE como desde el Consorcio de Transportes se planteó este PMUS “casi como una experiencia de proyecto piloto, que nos sirviera a los que nos metimos en el proyecto, un poco para aprender [...] cuando empezamos nuestro bagaje

en planes de movilidad era muy limitada, y nos metimos en estos proyectos para aprender, para saber cómo afrontarlo, como acometer las técnicas de movilidad urbana sostenible... todo esto nos dio un bagaje y cierta experiencia que nos permitió sacar nuestra guía metodológica en el 2007 para ir conformando nuestro discurso” (Entrevista a Ángel Cediél, 2013).

Se esperaba que fuera un ejemplo a seguir por otros municipios para desarrollar planes de esta naturaleza. Para Cediél se trataba de un proyecto piloto donde ensayar una metodología novedosa, donde pudieran aprender todos. El mismo parecer muestra Domingo Martín, co-director del Plan por el Consorcio de Transportes (Entrevista a Domingo Martín, 2013).

El PMUS comenzó a elaborarse con la estructura inicial propuesta por la empresa adjudicataria del concurso, ETT, que luego habría de ajustarse a las sugerencias de la Guía del IDAE. La forma de realizar el diagnóstico, la participación, la definición de escenarios y propuestas, se plantearon en Getafe como un ejemplo a seguir por otros municipios ante los nuevos retos de la movilidad.

El municipio tenía unas características que favorecían la puesta marcha: determinantes demográficos y urbanísticos, pero también, experiencia en la participación ciudadana. La idea de realizar un Plan de Movilidad con carácter integral venía de hace tiempo. La Agenda 21 (1999-2003) sacó a la luz las disfuncionalidades ambientales generadas por el transporte, y dio pie a una línea de propuestas en el Plan de Acción que contemplaba la elaboración de un Plan de Movilidad Sostenible. Además, Getafe había firmado la Carta de Aalborg, con la voluntad de poner en práctica actuaciones sectoriales sostenibles en el ámbito municipal. También estaba adherida desde 2005 a la Red Española de Ciudades por el Clima (FEMP) que contemplaba como una medida de lucha contra el cambio climático la redacción y aprobación de un Plan de Movilidad Municipal⁸⁰.

Por su parte, el Plan Estratégico (2000-2010) trabajó en la idea de “repensar Getafe”, haciendo suyo el Pacto por la Accesibilidad y la Movilidad. Este pacto se articulaba mediante la participación ciudadana y contaba con un Consejo Sectorial donde estaban representadas todas las entidades sociales, además de la presencia del Ayuntamiento y del Consorcio de Transportes. También contemplaba la existencia de una Oficina Técnica y de Coordinación del Plan. Puede decirse que fue aquí donde se fraguaron los cimientos de lo que posteriormente sería el PMUS. Con estas mimbres Getafe comenzó a trabajar en la solución de parte de sus problemas de movilidad, entablando relaciones con el Consorcio de Transportes para resolver la accesibilidad a los polígonos industriales. Esta colaboración previa fue una de las razones que llevó al IDAE y al Consorcio a proponer a Getafe como municipio donde desarrollar la experiencia piloto. El Concurso Público para la elaboración del plan llegaría en marzo de 2006, aunque los estudios ya hubieran comenzado un año antes. Parecía que la elección había sido buena y que los resultados al final de la redacción del PMUS también lo fueron, tal y como lo afirma Ángel Cediél:

“De ahí salieron propuestas importantes como la Oficina de la Movilidad, la bicicleta pública, propuestas para mejorar el aparcamiento [...] Pero luego te encuentras con la cruda realidad, con los cambios de los regentes políticos y esto te trastoca el desarrollo de tus objetivos” (Entrevista a Ángel Cediél, 2013).

Además, el Ayuntamiento de Getafe supo captar con facilidad la financiación:

“El Ayuntamiento de Getafe quería promover en el corto plazo diversas actuaciones que se valoraron en veinte millones de euros, destinados a la instalación del servicio de bicicleta pública, a financiar las infraestructuras ciclistas, etc. Una parte de la financiación sería asumida por el IDAE, en concreto, la financiación de las bicis públicas; en relación a este concepto hasta 2009 el Instituto financió el 100%, y a partir de esa fecha el 79% (Entrevista a Ángel Cediél, 2013).

⁸⁰ Ayuntamiento de Getafe en la Red de Ciudades del Clima, disponible en <http://www.redciudadesclima.es/municipio/ayuntamiento-de-getafe>

Otra parte se debió al Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local, el conocido como Plan E, que sería destinada a la construcción de la infraestructura ciclista. Efectivamente, la red de vías ciclistas se realizó entre 2010 y 2011 con cargo al Plan E; el presupuesto de esta actuación en el PMUS fue de 2,5 millones €, aunque el coste final se duplicó, llegando a los 4.780.324. Domingo Martín, codirector del PMUS de Getafe por el Consorcio de Transporte aclara el resto de partidas:

“Del Consorcio de Transportes recibió Getafe unos 180.000 €, se trataba del 100% de la financiación correspondiente a la elaboración del Plan de Movilidad Urbana Sostenible, se le concedió todo el dinero al ser un proyecto piloto; era una forma de implicar al ayuntamiento al que se le exigía trabajo y ganas” (Entrevista a Domingo Martín, 2013).

Puede concluirse, por tanto, que Getafe fue un municipio privilegiado a la hora de elaborar y poner en funcionamiento el Plan de Movilidad. Nunca se podía haber pensado en mejores condiciones para alcanzar el éxito de un PMUS: había voluntad política y técnica desde el municipio, había predisposición por parte de las instituciones que impulsaban el Plan (el Consorcio de Transportes, y la administración central, a través del IDAE). Además, había disposición favorable de la ciudadanía a este proyecto: las asociaciones ciclistas y ecologistas, los sindicatos, las asociaciones de personas con discapacidad, todos querían trabajar por una movilidad más sostenible. Sin embargo, han sido muchas las barreras surgidas en el camino que han dificultado las actuaciones y proyectos recogidos en la propuesta del propio Plan. Los siguientes apartados se dedican a desgranar cuáles han sido estos obstáculos, sus causas y consecuencias en el balance global del PMUS de Getafe.

7.2.2. El escenario de partida del PMUS de Getafe: 2006

Aunque el municipio había iniciado algunas medidas para resolver problemas de movilidad como el Plan de Peatonalización (1999-2004) o las líneas lanzaderas a los polígonos industriales, no había afrontado un planteamiento global de la movilidad sostenible. En el momento en que se redactó el PMUS, Getafe se caracterizaba por el escaso control y la pobre gestión de la movilidad, lo que provocaba toda suerte de problemas. En tal contexto, era muy frecuente que se pusieran en marcha medidas contradictorias, ajenas a una visión integral de la movilidad.

En 2006 la población era de 165.229 habitantes (Ayuntamiento de Getafe, 2006) y su estructura demográfica era un condicionante importante; la mayoría de los getafenses se encontraba entre los 20 y los 64 años (69,9%), es decir eran personas potencialmente activas y, en general, motorizadas; un 17,9% eran menores de 19 años, entre los que un buen número aún no podían desplazarse en coche de forma autónoma, y un 12,1% eran mayores de 65 años que, o bien no tenían permiso de conducir, o con la edad habían modificado sus pautas de movilidad abandonando el automóvil.

Además, gran parte del tejido consolidado de Getafe se encontraba dentro del radio de cobertura de los medios de transporte no motorizados. Situando un punto imaginario en el Ayuntamiento, los barrios de Centro, San Isidro, La Alhóndiga y gran parte de Juan de la Cierva, se encontraban a una distancia de 250 o 300 metros, lo que favorecía los desplazamientos a pie. En esa zona se encontraban los equipamientos comerciales, deportivos, sanitarios o educativos, una situación que favorecía las relaciones de proximidad. De todos modos, quedaban algunos barrios fuera de ese radio, como sucedía con el Sector III. En el caso de los desplazamientos ciclistas, el radio de cobertura de 7 km de la bicicleta abarcaba el conjunto del municipio urbanizado.

Además de la cercanía, otros condicionantes físicos también favorecían la movilidad sostenible; una topografía poco accidentada, sin apenas pendientes, facilitaba los desplazamientos peatonales y ciclistas. Por contra, las barreras de las infraestructuras lineales como la A42 (Autovía de Toledo) o la A4 (autovía de Andalucía) eran un factor negativo.



Fte. PMUS de Getafe, 2008-2016.

Las pautas de movilidad reflejaban un comportamiento escasamente sostenible. A pesar de ser una de las ciudades con mayor peso del tejido productivo, y de contar con dotaciones sanitarias y educativas de primer nivel, la mayoría de los desplazamientos eran externos (52,8%). De ellos, más de la mitad eran conexiones con Madrid, y el resto tenían como destino Leganés, Fuenlabrada o Parla. Otro indicador que muestra esa insostenibilidad era el peso de los viajes internos motorizados, que llegaba a 39,5% de los desplazamientos; en muchos casos, se trataba de conexiones cercanas que, pudiéndose hacer andando o en bicicleta, se realizaban en coche: acceso a los colegios, compras o pequeñas gestiones.

Tabla 47 Distribución de la movilidad de Getafe, 2004

	Movilidad interna	%	Movilidad externa	%	TOTAL	%
Viajes no mecanizados	148.517	60,51	1.201	0,23	149.718	28,76%
Viajes mecanizados	96.951	39,49	273.903	99,77	370.854	71,24%
TOTALES	245.468	100	275.104	100	520.572	100%

Fte. Anejo I. PMUS Getafe (2006-08). Explotación de la EDM2004

En cuanto al reparto modal, en 2004 el automóvil había tomado el protagonismo que en 1996 tenían los viajes a pie.

Tabla 48 Distribución y evolución del reparto modal (1996-2004)

Medio de transporte	EDM1996	EDM2004
Vehículo Privado	32,26%	38,48%
Transporte publico	27,08%	29,20%
A pie	35,81%	28,76%
Otros	5,84	3,26

Fte. Anejo I. PMUS Getafe (2006-08). Explotación de la EDM2004

El municipio acogía en aquel momento a más de 600 empresas distribuidas en los cinco polígonos industriales en torno a la carretera de Andalucía, y donde se concentraban 26.000 empleos; además, se sumaban dos áreas empresariales, alcanzando los 100.000 empleos. Un dato importante es que Getafe era en aquel momento un generador de empleo terciario, debido a la ubicación de grandes equipamientos supramunicipales: el Hospital, donde trabajaban 2.500 personas; o la Universidad Carlos III, con 1.500 empleados y más de 9.000 alumnos. El Plan General había planteado la creación de nuevas áreas industriales y empresariales que podrían añadir otros 32.000 puestos de trabajo.

Los nuevos desarrollos residenciales previstos en el Plan General de 2004 proponían unas 20.000 viviendas nuevas, distribuidas en los barrios de El Bercial, Perales del Río, Los Molinos y Buenavista, para unas 55.000 personas, de tal forma que se llegase a superar los 200.000 habitantes.

Tabla 49 Estimación de viajes generados en nuevas áreas residenciales y productivas

	Población	Población >4 años	generados externos	atraídos externo	Viajes internos	Total
El Bercial	16.660	13.994	32.470	8.174	5.023	45.667

Perales del Río	4.900	4.116	9.550	3.370	1.597	14.517
Los Molinos	17.573	14.761	34.249	1.090	4.368	39.706
Buenavista	16.682	14.013	32.513	737	4.110	37.360
TOTAL	55.815	46.885	1308.782	13.371	15.098	137.250

Fte. PMUS de Getafe, Memoria-Diagnóstico, 2008

Este crecimiento de nuevas áreas productivas y residenciales incrementó el número de residentes, pero también el de trabajadores que llegaban cada día al municipio, de tal forma que la estimación de viajes alcanzaba los 59.953 desplazamientos. Los problemas de accesibilidad al trabajo condicionaban la vida cotidiana en las horas de entrada y salida de las empresas, creando congestión, accidentes, malestar y fatiga entre los trabajadores y efectos negativos en el medio ambiente de Getafe.

Tabla 50 Estimación de viajes generados en nuevas áreas productivas

	TOTAL	No mecanizados	Mecanizados	Vehí privado	T. público	Otros
La Carpetanía	12.089	155	11.934	8.622	1.040	2.272
El Juncal	6.026	77	5.948	4.297	518	1.132
Los Gavilanes	22.878	294	22.584	16.316	1.969	4.299
Los Olivos Ampliación	8.989	115	8.873	6.411	773	1.689
Los Olivos II	9.973	128	9.845	7.112	858	1.874
TOTAL	59.953	769	59.184	42.759	5.159	11.266

Fte. PMUS de Getafe, Memoria-Diagnóstico, 2008

Existían problemas de planificación en los nuevos desarrollos: no se habían previsto determinadas infraestructuras ni servicios de transporte público; no se habían hecho en el planeamiento parcial las reservas de suelo para tal fin; fue el caso de Los Olivos, donde las vías ciclistas fueron ocupadas por otros usos, como el mobiliario urbano o el alumbrado público.

Otro elemento determinante de la movilidad sostenible es el grado de motorización. El parque de vehículos no dejó de crecer desde los años noventa hasta 2006: si en 1995 Getafe contaba con 58.747 vehículos, en 2006 tenía 30.000 más, hasta alcanzar los 87.921. El aumento del parque se concentraba en los turismos, que pasaron de 49.023 en 1995, a 70.533 en 2006. Tanta presencia de automóviles hacía difícil cambios de comportamiento hacia modos más sostenibles. El índice de motorización pasó de 407 vehículos/1.000 habitantes en 1995, a 560 en 2006; el parque de turismos tuvo una evolución similar: de 339/1.000 habitantes en el 1995, a 434 en 2006. A pesar de esta elevada presencia de coches, las cifras de Getafe eran menores que las de la región (663 vehículos/1.000 habitantes).

Estas cifras algo más bajas podrían deberse a la potente red de transporte público (similar a la actual): cinco líneas de autobuses urbanos; dos líneas “lanzaderas” que conectaban los principales intercambiadores con los polígonos; seis líneas interurbanas de conexión con Madrid y los municipios del entorno; y cuatro líneas nocturnas. Además, ya existían ocho estaciones de Metrosur y cinco estaciones de Cercanías Renfe C3 y C4. Las paradas cubrían prácticamente todas las áreas residenciales en un radio de 300 m. La demanda diaria de los distintos servicios en 2006, era la siguiente:

Tabla 51 Distribución de la demanda diaria por medio de transporte, 2006

Tipo de transporte público	Número de viajes
Metrosur	61.984
Cercanías	50.059
Bus Interurbano con Madrid	34.862
Bus Interurbano con otros municipios	19.120
Bus Urbano	4.258
Lanzaderas	1.206
Bus Nocturno	93
TOTAL	171.582

Fte. PMUS Getafe (2006-2008)

La red estaba bien resuelta, las paradas, sobre todo de autobús, estaban cerca. Pero los servicios tenían una baja frecuencia, debido a la congestión de la red viaria, o al comportamiento de los conductores de vehículos particulares que estacionaban en las paradas o en doble fila. Esta situación generaba prolongados tiempos de viaje lo que disuadía su utilización. Otros problemas eran la baja cobertura entre las Cercanías y Metrosur, la inexistencia de conexión con algunos polígonos (Carpetanía,

ampliación de Los Olivos y el Área Tecnológica) y la falta de servicios exprés con Madrid.

En relación a los transportes no motorizados, el municipio contaba en 2006 con tan sólo unos 16 km de carril bici, que además comprendían tramos inconexos que no llegaban a articular una red. En consecuencia, su utilidad era escasa, ya que no conectaban orígenes y destinos. Algunos tramos terminaban de forma abrupta, su final era un muro o una valla; en otros su traza discurría por zonas peatonales, algunos tenían problemas de diseño, y todos carecían de señalización.

En cuanto a los itinerarios peatonales, Getafe había iniciado una política favorable a la restricción del vehículo privado en el centro, para lo que se acometió un Plan de Peatonalización (1999) que ya se ha comentado. Se cerraron al tráfico 40 calles y se crearon otras 23 de convivencia, lo que generó una extensa área de prioridad peatonal frente al tráfico motorizado. Pero aún existían zonas con aceras estrechas y problemas de accesibilidad, glorietas que prolongaban el trayecto peatonal (Coronel Polanco, Victoria Kent o Fuente de Goya). En los polígonos industriales los itinerarios peatonales estaban abandonados: las aceras estaban en mal estado, o invadidas por coches aparcados.

Ya se aplicaban por entonces medidas de calmado de tráfico con la introducción de lomos y orejas en las intersecciones en aquellas calles remodeladas en los barrios del Centro, La Alhóndiga, San Isidro y Juan de la Cierva. El objetivo era mantener a la misma cota el nivel de la acera y la calzada, facilitando la accesibilidad. Pero aún se mantenía la segregación acera/calzada con diferentes colores o mediante la introducción de bolardos. Además, algunas aceras seguían siendo muy estrechas y se detectaban obstáculos en el itinerario como la ubicación inadecuada del mobiliario urbano. Especialmente conflictivos eran los cruces donde los escasos elementos de accesibilidad (rebajes, pasos alomados) estaban deteriorados por falta de pintura, grietas o encharcamientos.

Otro problema era la fragmentación y ruptura de algunos itinerarios, su prolongación innecesaria por los rodeos para dar prioridad al tráfico motorizado: plazas del Coronel Polanco, de Victoria Kent, de Fuente de Goya o del Lazo. Aunque las grandes barreras para los peatones eran las autovías A42 y A4. La carretera de Toledo, la A42, separaba distintas partes de un mismo barrio, La Alhóndiga, al ubicarse el polideportivo al otro lado de la vía. Pero, además, separaba el centro urbano de barrios periféricos como el Sector III, y de equipamientos tan fundamentales como el Hospital Universitario de Getafe.

Se introdujo la señal S30 (a 30 Km/h) en un buen número de calles. Y los nuevos desarrollos nacieron con amplias secciones peatonales (mayores de 3 metros) y viarias que, a pesar de su buena intención, no tendrían efectos favorables a la movilidad sostenible.

Además, en 2006 las políticas municipales de estacionamiento generaban impactos ambientales importantes. Aunque en un principio pudiera parecer una solución al problema del tráfico, con el paso del tiempo, quedó claro que cuanto más estacionamiento se crea, mayores problemas de congestión se producen. En aquel año existían en Getafe 42.000 plazas de aparcamiento en la calle (el 87%), lo que representaba 0,8 plazas/hogar. Sin embargo, se ubicaban en el espacio público destinado a zonas de coexistencia, como la Av. de la Estación, donde los coches ocupaban la mediana de una zona destinada a peatones y a estancia. Del mismo modo, en la Av. de las Ciudades se permitía estacionar los coches en las aceras durante la noche o durante los fines de semana. En 2006 existían, además, 6.246 plazas de estacionamiento subterráneo lo que representaba el 12,3% de todas las plazas disponibles. De ellas, 5.548 se localizaban en aparcamientos particulares, y 698 en aparcamientos públicos; de estas últimas, 319 se destinaban para residentes, y 379 plazas eran en rotación.

La ocupación de espacio urbano en 2006 por el parque de vehículos era de 87.921 m², teniendo sólo en cuenta el aparcamiento. Pero si se contabilizaba también el espacio necesario para efectuar maniobras de estacionamiento, esa cifra se elevaba hasta 1.758.420 m². En el caso de los turismos la cifra alcanzaba los 70.583 m², si sólo se tenía en cuenta el espacio de aparcamiento y 1.411.660 m² si se incluía la superficie destinada a maniobrar. Sin duda, esto tenía un impacto visual en el paisaje urbano

muy importante, al tiempo que suponía un despilfarro de suelo urbano, de mayor valor económico.

El estacionamiento del creciente parque de vehículos hacía que las administraciones entraran en un círculo vicioso favorable a la construcción de más aparcamientos. Además, la aplicación del estándar propuesto por la Comunidad de Madrid y aplicado por el Ayuntamiento era de 1,5 plazas por vivienda o 100 m² construidos (Ley 9/2001), colaboraba a incrementar aún más el espacio de estacionamiento. Esta situación llevó en aquellos años a que algunas de las operaciones urbanísticas de Getafe tuvieran asociadas hasta 2 o 3 plazas por vivienda. Eran cifras excesivas e innecesarias que fomentaban la adquisición de automóvil y su utilización. Además, el Plan de Aparcamientos incluía la construcción de 19 nuevos parkings para residentes donde se pensaba albergar otras 5.855 plazas más. El objetivo de estas últimas era liberar el espacio en superficie que ocupaban los coches para destinarlo a otros usos.

Tabla 52 Ubicación de aparcamientos subterráneos Plan de aparcamientos de Getafe

Localización	Nº PLAZAS
Polígono Los Olivos-Calle Talento	800
Pl. Lavadero (confluencia Hospital de San José-Calle Arboleda)	101
Confluencia Calle Leoncio Rojas-Calle Perate-Calle Sierra	104
Calle Cataluña	504
Calle Estudiantes	290
Calle General Pingarrón	273
Calle Plus Ultra	220
Calle Béjar	220
Plaza Gálvez	270
Calle Gabriel y Galán-Paseo de Felipe Calleja	243
Avenida de Aragón	220
Avenida de Juan de la Cierva (Plaza de San Sebastián)	250
Calle Valdemorillo	240
Calle Toledo	465
Calle Villaverde (Antigua carretera de Villaverde)	350
Avenida de las Ciudades-esquina C/ Palestina (recinto Ferial)	132
Calle Pinto	460
Calle Jilguero	348
Calle Perate-esquina calle Almendro	365
TOTAL	5.855

Una afirmación equivocada en relación a este Plan, y que se incluía en el análisis del PMUS, realizado en 2006, era que “la puesta en marcha de estas nuevas plazas liberará un número similar de estacionamiento en superficie”. En la actualidad sabemos que esto no ha sido así, y que el problema ha aumentado. Finalmente, una tarea obligada del PMUS era la valoración de los impactos ambientales de la movilidad. Por un lado contabilizar los consumos energéticos y las emisiones de contaminantes asociadas a la movilidad. El PMUS de Getafe proporcionaba para el 2006 los siguientes resultados:

Tabla 53 Consumos energéticos por medios de transporte en Getafe 2006

	% reparto modal	Kep	Tep	% consumo energético
Vehículo privado	34.4%	78.573	79	68,1%
Transporte público	36.3%	37.235	37	31,8%
A pie	29.3	0	0	0%
Total	100%	111.809	116	100%

Fte. Documento de Diagnóstico del PMUS de Getafe, 2008

El automóvil fue también el causante de más del 76% de las emisiones de CO₂ y del 87% de las emisiones de CO, HC y NOx procedentes del sector del transporte.

Otro impacto muy importante en aquel momento era el estado de la calidad del aire, cuyos registros no eran buenos; si se tiene en cuenta el valor medio diario, en 2007 las emisiones de macropartículas PM₁₀ superaron en 88 ocasiones los valores-límite legales vigentes que se encontraban en 50 µg/m³, y de las partículas en suspensión PM₁₀ que se encuentran 40 veces más de los niveles admitidos. Si se tiene en cuenta la media anual, se superaron en 40 ocasiones las reconvenções de la OMS. En relación con el dióxido de nitrógeno (NO₂), que es un marcador de contaminación de tráfico asociado a los automóviles, Getafe fue una de las estaciones de la Comunidad de Madrid donde se superó el límite de 40µg/m³ en

53 ocasiones en 2007.

7.2.3. El escenario futuro planteado por el PMUS: Getafe 2016

La redacción del PMUS de Getafe comenzó en 2006 y finalizó en 2008. El Documento de Propuestas Texto Refundido de abril de 2009 contemplaba tres horizontes temporales: un escenario a corto plazo en 2009, un escenario a medio plazo en 2012, y un escenario a largo plazo en 2016. La descripción de los escenarios de futuro ocupaba poco espacio. Se definía en tan solo tres párrafos: el tendencial donde no existen criterios de sostenibilidad y, como consecuencia, aumentan los viajes motorizados, disminuyen los desplazamientos a pie, y se mantiene el transporte público. Acto seguido se pasa a describir de forma también breve *El escenario del Plan: hacia una movilidad urbana sostenible*, en el que se reduce la utilización del vehículo privado, se incrementa el uso del transporte público para desplazamientos de media y larga distancia, se utiliza la bicicleta para desplazamientos de media y corta distancia, y los viajes andando para la movilidad interna del municipio.

En ningún caso se hizo un esfuerzo por calcular los consumos de espacio, materiales y energía que tendrán cada uno de estos escenarios, y mucho menos las emisiones de gases de efecto invernadero que pudieran producir. Se menciona que en capítulos posteriores “puedan ser cuantificados” para que sea posible determinar el éxito o el fracaso de las medidas. Sin embargo, esta tarea debería haberse realizado previamente a la definición de los programas y las medidas. Era un paso imprescindible para determinar la orientación necesaria para que el municipio pudiera reconducir su movilidad.



La propuesta planteaba 12 líneas de actuación y 48 programas. Las grandes líneas de actuación, a las que también denomina planes, son las siguientes:

- P1. Plan de ordenación de la circulación y estructura de la red viaria.
- p2. Plan de mejora del espacio público y ciudadano.
- p3. Plan de mejora de la accesibilidad y supresión de barreras.
- p4. Plan de seguridad vial.
- p5. Plan de potenciación del transporte público.
- p6. Plan de integración de la movilidad en las políticas urbanísticas.
- p7. Plan de estacionamientos.
- p8. Plan de mejora de la distribución de mercancías.
- p9. Plan de mejoras a los grandes centros atractores de viajes.
- p10. Plan de medidas de gestión de la movilidad.
- p11. Plan de mejoras de la calidad ambiental y el ahorro energético.
- p12. Organización municipal de apoyo a la movilidad sostenible.

El documento de propuestas mezclaba las líneas de actuación con los planes, y estos con los programas. Estos errores formales y conceptuales contribuyeron a hacer más confuso un documento que debería ser claro y sencillo para los getafenses.

Otro aspecto de interés es el marco teórico en el que se definían las propuestas. Queda constancia del

momento inicial, cuando los impulsores de las administraciones autonómica y estatal querían aprender a hacer, a la hora de enfrentarse a los nuevos retos de la movilidad. Las ideas en las que se enmarca el plan participan tanto del paradigma tradicional, proclive a la movilidad motorizada, como del nuevo paradigma, favorable a la movilidad sostenible. Pero las ideas no mostraban la debida madurez y por ello, entre las oportunidades para lograr la movilidad sostenible, aparecen planteamientos contradictorios:

“Una estructura viaria donde las grandes vías canalizan los tráficos de paso, refiriéndose a las vías de sección amplia como Juan de Borbón, Federica Montseny o Rigoberta Menchú en Getafe Norte, o las de Juan Carlos I y Arcas de Agua en Sector III; donde también cuenta con vías de alta capacidad con la A42 de Toledo y la -4 de Andalucía, y las circunvalaciones M45 y M50 que permiten la entrada a la ciudad desde varios puntos evitando el tráfico de paso”.

Esta interpretación es un gran error. No se trata de canalizar el tráfico para que no pase por el centro, sino de eliminar el tráfico; la solución es transferir los desplazamientos a otros medios de transporte más sostenibles, no cambiar de sitio los vehículos que circulan.

Otra idea que se incluye en la propuesta y que poco tiene que ver con la movilidad sostenible es la “intensa política de creación de aparcamientos para residentes”, al contar con un ya iniciado plan de estacionamiento que preveía 19 nuevos aparcamientos para residentes con una capacidad de 5.855 nuevas plazas, cuando en aquel 2006, ya contaba Getafe con 42.000 plazas en la vía pública y otras 6.246 subterráneas. Se aseguraba que, con estas plazas, se liberaría espacio en superficie que podría recuperarse para otros usos. En 2016, y con el *Plan de Estacionamiento* ejecutado, el problema no se había resuelto, más aún, en ciertas zonas se había agravado. Cierto es que en aquellos primeros PMUS no se ponía en cuestión este tipo de actuaciones que no hacen otra cosa que incentivar la adquisición y circulación de automóviles. Este plan ha tenido un alto coste económico, ambiental, urbanístico e, incluso político, que se analizará más adelante. Esta confusión es curiosa ya que en el Documento de Síntesis de un año antes (mayo de 2008), se dejaba clara la apuesta por el nuevo planteamiento que valoraba los modos más sostenibles con la presencia de los modos no motorizados y el transporte público, así como la crítica del enfoque tradicional basado en los componentes motorizados.

Otro aspecto que llevaba a confusión es cómo se definen las metas y los objetivos. En un primer momento se definieron una serie de objetivos generales centrados en alcanzar un nuevo equilibrio en los medios de transporte, en reforzar el papel de los más benignos y eficientes social y ambientalmente (como el desplazamiento a pie, la bicicleta y el transporte colectivo), promover nuevos hábitos en la movilidad de los ciudadanos hacia un uso más racional del transporte, e integrar estos conceptos en las nuevas infraestructuras y desarrollos de la ciudad. Parte de la confusión se debía a la necesidad de adaptar el trabajo anterior, a las propuestas de la nueva Guía metodológica del IDAE lo que llevó más de una reunión de trabajo y horas de esfuerzo técnico. La propuesta refundida de 2009 hablaba ya de “metas” sociales, ambientales, de ahorro energético y económico cuyos contenidos se enuncian a continuación:

Metas sociales y de calidad de vida

- Fomentar una movilidad individual más responsable y sostenible.
- Favorecer el uso del transporte público y los desplazamientos a pie y en bicicleta.
- Perseguir la igualdad en la accesibilidad a servicios, usos urbanos y equipamientos.
- Aumentar la seguridad vial y reducir el número de accidentes.
- Incrementar el espacio público dedicado al ciudadano, y no solo al automóvil.

Metas ambientales

- Coordinar las acciones del PMUS con la estrategia de cambio climático.
- Reducir la emisión de CO₂ en la movilidad diaria.
- Disminuir la emisión de gases derivados de la movilidad y mejorar la calidad del aire.
- Reducir el nivel de ruido en el viario urbano.
- Redistribuir el espacio público a favor del transporte público, el peatón y la bicicleta.
- Promover la eliminación de barreras infraestructurales para el peatón y la bicicleta.

Metas de ahorro energético

- Conseguir una reducción del consumo de combustibles fósiles.
- Perseguir cambios en los hábitos de movilidad de colectivos urbanos.

Metas económicas

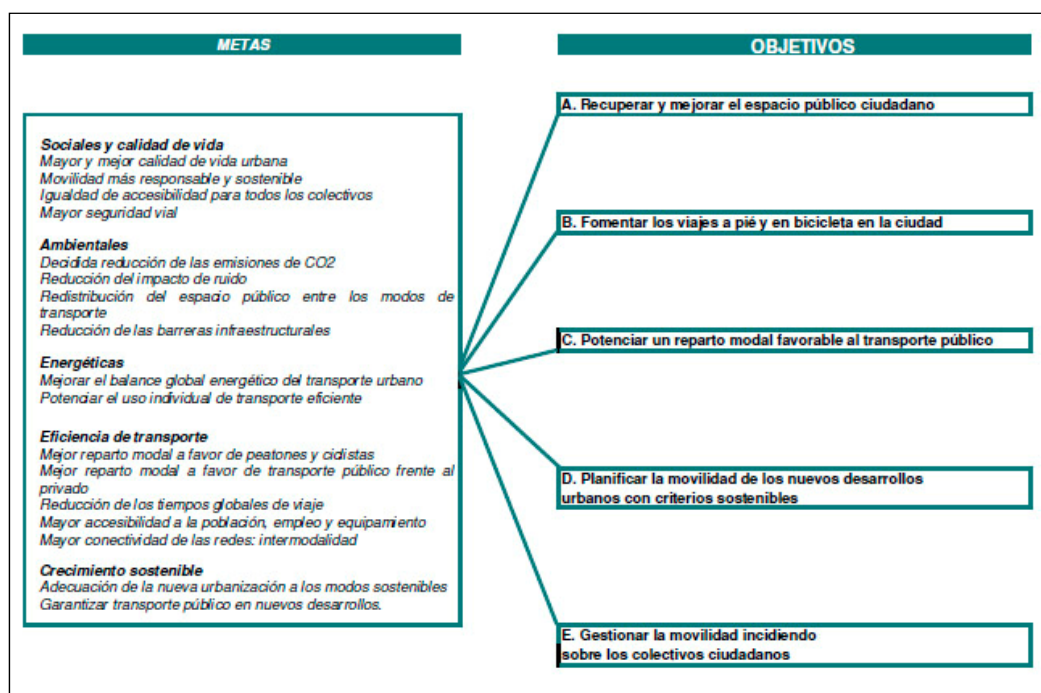
- Mejorar la competitividad económica, reduciendo los costes de transporte principalmente a lo que se refiere a congestión y coste energético.
- Establecer un marco positivo de coste/eficacia para las actuaciones que desarrolle el PMUS.

Metas que persiguen un crecimiento sostenible

- Promover un urbanismo equilibrado que no estimule el uso del automóvil.
- Promover soluciones urbanísticas que faciliten el uso del transporte público.
- Establecer normas de urbanización que favorezcan la movilidad no motorizada.

El encaje de las metas con los objetivos que se planteaban en la Guía Metodológica del IDAE (en aquella primera etapa de elaboración) fue asumido posteriormente por la gran mayoría de planes realizados en nuestro país y se expresa en este esquema recogido en el PMUS.

A continuación, se describen los contenidos de los objetivos cuantificando los umbrales deseados y las medidas que serían necesarias. En algunos casos se definen los objetivos para los tres plazos (2009, 2012 y 2016), pero en otros es imposible el cumplimiento de la medida en el corto plazo, por lo que no se incluye. La definición de los umbrales se adaptaba a la normativa existente, a las posibilidades previstas por los equipos técnicos y, en cierta medida, a las opiniones de los políticos responsables del plan. En el proceso de elaboración de las propuestas se realizaron varios borradores en las que se fueron modificando estos umbrales.



Fte. PMUS Getafe

En general, el planteamiento metodológico es confuso. No se definen indicadores que permitan aplicar un sistema de control de la tendencia de la movilidad en el municipio a partir de la puesta en marcha del PMUS. Los indicadores no cumplen algunas de las recomendaciones mínimas para que se realicen evaluaciones posteriores sencillas, fáciles de medir, que sean accesibles y comprensibles por todo el mundo. Los objetivos que señalan se describen tal y como se aprobaron definitivamente por el ayuntamiento en el 2009:

Recuperar y mejorar el espacio público y ciudadano

- Reducir la emisión CO₂ producido por la movilidad urbana en un 10% para el 2012 y un 20% para el 2016.
- Reducir el ruido del tráfico; desarrollar un plan de acción en las áreas con más de 55 dBA antes de 2012; intervenir en las que sufren más de 65 dBA antes de 2012 y en las de más de 55dBA antes de 2016.
- Aumentar la seguridad vial, reduciendo en un 5% los accidentes urbanos a corto plazo (2009), en un 15% a medio plazo (2012), y en un 25% a largo plazo (2016).
- Realizar un programa de acondicionamiento peatonal en los próximos cuatro años. Acondicionar el 50% de los itinerarios urbanos propuestos en el PMUS para 2012 y el 100% para 2016.
- Aprovechar la construcción de aparcamientos subterráneos para recuperar espacio peatonal; las obras comenzarían en 2009, y en 2012 se habría liberado el 10% de los espacios y un 20% en 2016.
- Reducir el consumo energético basado en gasolinas de automoción por una mayor transferencia de viajes al transporte público y modos sostenibles, de tal forma que en 2012 se redujera el tráfico en un 10% y en 2016 en un 20%.

Fomentar los viajes a pie y en bicicleta en la ciudad

- Incrementar los viajes no motorizados en un 5% para 2012, y en un 10% para 2016.
- Aumentar los viajes no motorizados internos, pasando del 60% del escenario de partida al 63% en 2012, y al 70% en 2016.
- Aumentar la longitud de los itinerarios ciclistas el 50% de la red del Plan en 2012, y el 100% en 2016.
- Adecuar las infraestructuras peatonales, ampliando las áreas peatonales y de coexistencia hasta el 50% de las previstas en 2012 y el 100% en 2016, mediante la implantación de áreas 20 y 30.
- Promover el uso de la bicicleta, alcanzando el 2% de la movilidad municipal en 2012 y el 5% en 2016.
- Aumentar los itinerarios ciclistas hasta el 50% de la red del PMUS en 2012 y el 100% en 2016.

Potenciar un reparto modal favorable al transporte público

- Ampliar la cobertura del transporte público (radio de 300 m) hasta el 95% de todas las áreas residenciales y el 70% de las áreas de actividad económica en 2012 y el radio de los 200 m para 2016.
- Incrementar el peso del transporte colectivo en la movilidad motorizada urbana hasta un 15% en 2012 y un 20% en 2016. (En el escenario de partida era del 12,6%)
- Aumentar los viajes en transporte público al trabajo en los polígonos, implantando nuevas líneas lanzadera y aumentando la demanda actual en un 10% para 2009, en un 25% para 2012 y en un 50% para 2016.
- Incrementar el peso del transporte colectivo en la movilidad metropolitana; se planteaba un reparto modal del 33% en 2012, y un 37% en 2016 (en la actualidad está en un 30%)
- Mejorar la velocidad comercial del autobús urbano en un 5% para 2012 y un 10% en 2016; establecer medidas de prioridad semafórica, carril bus, etc.
- Mejorar los intercambios modales internos al sistema de transporte colectivo y externos (automóvil-transporte público) en un 10% para 2012, y en un 20% para 2016.
- Mejorar la accesibilidad peatonal a paradas y estaciones de transporte público; remodelar el 100% de las paradas de transporte público en 2012.

Planificar la movilidad de los nuevos desarrollos urbanos con criterios sostenibles

- Establecer planes de accesibilidad y servicios en transporte público en todos los nuevos desarrollos urbanísticos en 2009.
- Establecer itinerarios peatonales y ciclistas, integrados en la red municipal para todos los nuevos desarrollos urbanísticos en 2009.

Gestionar la movilidad incidiendo sobre los colectivos ciudadanos

- Implantación del “camino escolar seguro” y del “camino escolar en bici” en el 25% de las escuelas en 2012, y en el 100% en 2016.
- Realizar, al menos dos planes de movilidad al trabajo para empresas cada año.
- Plan de Movilidad para el Hospital Universitario de Getafe (2012)
- Plan de Movilidad para la Universidad Carlos III (2012).
- Planes de Movilidad para el 33% de los grandes centros comerciales y grandes equipamientos en 2012, y 100% para 2016.
- Aumento de las cuotas de aceptación del PMUS y de medidas promocionales entre los ciudadanos de Getafe mediante encuestas de satisfacción.

El presupuesto estimado para todas las medidas se fijó en 20,26 millones €, de los que estaba previsto

que el Ayuntamiento asumiría el 69%, y el resto se costearía con otras fuentes financieras de diferentes administraciones públicas. Este presupuesto suponía un coste anual de 2,5 millones €, de los que el Ayuntamiento tendría que afrontar 1,7 millones €/año.

El PMUS era desconocido por la mayoría de la población. Se habían realizado campañas de buzoneo para informar sobre la realización del Plan, se introducían cuñas informativas en boletín municipal mensual, se colocaron puntos de información a través de carteles y paneles, hubo presencia en algún medio de comunicación local, pero tal y como lo expresa una técnica de la Oficina de la Movilidad, “los vecinos nunca han conocido el PMUS; solo conocen alguna medida concreta”. Pero lo más grave es que quienes participaban en el Consejo de Movilidad tampoco conocían la propuesta con detalle.

Por otro lado, ni el ayuntamiento ni la Oficina de la Movilidad facilitaba las cosas. Las entrevistas realizadas a los actores clave dejan de manifiesto la dificultad para acceder al PMUS, a su lectura. Rafael Gutiérrez de la ONCE explica la situación:

“Acudimos a la Oficina de la Movilidad para que nos facilitaran el Plan, y la respuesta que obtuvimos era que no se podía sacar la documentación, y les dije, yo soy ciego y no me puedo leer esto aquí, de tal forma que no pude trabajar en las alegaciones”.

Objetivos y medidas de la propuesta del PMUS	2006	2009	2012	2016
Objetivo 1. Recuperar y mejorar el espacio público y ciudadano				
M1. Reducir la emisión de CO ₂ por la movilidad urbana.			10%	20%
M2. Reducir el nivel de ruido producido por el tráfico.		Realizar Plan de Acción en Áreas con >55dbA	Intervenir en las áreas con más de 65dbA	Intervenir en las áreas con más de 55dbA
M3. Aumentar la seguridad vial urbana		5%	10%	25%
M4. Acondicionamiento itinerarios peatonales propuestos en PMUS.			50%	100%
M5. Aprovechar constr. aparcamientos para liberar espacio para el peatón.			10%	20%
M6. Reducir el consumo energético.				
Objetivo 2. Fomentar los viajes a pie y bicicleta en la ciudad				
M1. Incremento de los viajes no motorizados/persona.			5%	10%
M2. Aumentar la movilidad interna no motorizada.	60%		63%	70%
M3. Ampliar áreas coexistencia (A20 y A30) según el PMUS.			50%	100%
M4. Aumentar el uso de la bicicleta.			2%	5%
M5. Creación de los itinerarios ciclistas según PMUS.			50%	100%
Objetivo 3. Potenciar el reparto modal más favorable al transporte público				
M1. Ampliar la cobertura del t. público de 500 m (2012) y 300 m (2016).			95% áreas residenciales y 70% áreas de actividad económica	95% áreas resid. y 70% áreas act. económica pero para R: 200 m
M2. Incrementar el peso del transporte público en la movilidad general.	12,6%		15%	20%
M3. Incrementar los viajes al trabajo en transporte colectivo.		10%	25%	50%
M4. Incrementar el peso del transporte colectivo metropolitano.	30%		33%	37%
M5. Mejorar la velocidad comercial del autobús urbano y metropolitano.		Proy. Carril bus, prioridad semafórica...	5% (área urbana)	5% (área urbana)
M6. Aumentar los transbordos automóvil al transporte colectivo.			10%	20%
M7. Mejorar la accesibilidad peatonal a paradas y estaciones de transporte colectivo. Remodelar paradas.			100%	
Objetivo 4. Planificar la movilidad de los nuevos desarrollos urbanos con criterios sostenibles.				
M1. Establecer a lo largo del 2009 planes accesibilidad y servicio de transporte público en todos los nuevos desarrollos.		X		
M2. Establecer a lo largo del 2009 itinerarios peatonales y ciclistas integrados en la red municipal propuesta para todos los nuevos desarrollos urbanísticos.		X		
Objetivo 5. Gestionar la movilidad incidiendo sobre los colectivos ciudadanos				
M1. Implantación del Camino Escolar Seguro y Camino Escolar en Bici en los centros educativos.			25%	100%
M2. Realizar anualmente al menos 2 Planes Movilidad al trabajo en empresas del municipio.		2	4	6
M3. Plan de Movilidad al Hospital de Getafe.			X	
M4. Plan de Movilidad para la UCIII.			X	
M5. Planes de movilidad a los centros comerciales.			33%	100%
M6. Aumento de las cuotas aceptación del PMUS y de las medidas mediante encuesta satisfacción anual.				

Fte. Elaboración propia a partir del PMUS 2009

7.3. Grado de cumplimiento del PMUS de Getafe en el 2016

Es complicado realizar una valoración del PMUS de Getafe debido a que no fijaba adecuadamente los mecanismos de control ni los escenarios tendencial y ambiental, asunto que resolvía en tan solo dos páginas con consideraciones generales. El plan carece de indicadores de seguimiento que permitan realizar un análisis comparativo entre la situación de partida y la actual, que correspondería al largo plazo (2016). Además, una vez puesto en marcha, tampoco se realizó una actualización de los datos.

La Oficina de la Movilidad, entró en funcionamiento en 2010 con el propósito de asumir las tareas de seguimiento y evaluación de los indicadores, pero no ha realizado ninguna actividad relacionada con la evaluación del PMUS. Así lo reconocen sus técnicos cuando afirman que “no hay seguimiento de la evolución de los indicadores; se quería poner un observatorio dentro de la Oficina de Movilidad y que se realizaran mediciones, pero aún no se ha realizado”. Y continúa hablando de la falta de información: “no se tienen datos sobre peatones y ciclistas”, y lo mismo ocurrió cuando se preguntó por el coste de la puesta en marcha de la propia Oficina de la Movilidad que no quisieron contestar.

Esta investigación ha hecho un esfuerzo por verificar la evolución de algunos indicadores, al margen de los señalados en el PMUS, porque se consideran útiles para determinar si el plan ha tenido o no efectos positivos sobre la ciudad de Getafe. Para ello se ha contado con los datos de demanda del transporte público, a fecha de 2014, facilitados por el Consorcio Regional de Transportes. En algunos casos se ha podido llegar incluso hasta 2017: autobuses urbanos e interurbanos, Metrosur y Cercanías. También se ha utilizado la información del Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid, los Anuarios Estadísticos, el banco de datos municipal Almudena, o las estadísticas históricas.

Hay que señalar la escasa disposición del Ayuntamiento a facilitar información. Durante el gobierno del Partido Popular hubo un cierre informativo. La responsable de la Oficina de la Movilidad no quiso conceder la entrevista porque no conocía suficientemente el tema, y estaba allí desplazada desde el departamento de Hacienda; pero añadió que en el Ayuntamiento los políticos no tenían interés por este tema. La Oficina de la Movilidad ha proporcionado información escasamente relevante y, en más de una ocasión, ha impedido el acceso a datos fundamentales para realizar una valoración adecuada. Por otro lado, también es cierto que esta Oficina no podía ofrecer lo que no tenían ya que, como se ha mencionado, no realizaban el seguimiento de indicadores de control. Carecían de información, por ejemplo, acerca del servicio de bicicletas públicas, una laguna se solucionó directamente gracias al Grupo Avanza, que facilitó la evolución de los usos desde el comienzo del sistema.

La Policía Local, no sólo no ha mostrado interés por el tema de la investigación, sino que ha impedido el acceso a fuentes de información que hubieran sido de interés. No ha suministrado datos básicos sobre sanciones, accidentes, ni sobre ninguna pregunta de la entrevista en profundidad. Tan es así, que el jefe de la Policía de Getafe, Alfonso Serrano contestó del siguiente modo cuando se le preguntó sobre el número de tarjetas de aparcamiento para personas con discapacidad: “no te puedo decir el número exacto, tengo que consultarlo con el concejal, si el da su permiso, se te facilitarán”. Parte de la ausencia de información ha sido solventada con la proporcionada por la DGT (Ministerio del Interior) que ha mostrado su colaboración en todo momento.

En los aspectos relacionados con la contaminación del aire se han utilizado los Informes Anuales de Calidad del Aire de Ecologistas en Acción que ofrecen un análisis detallado a nivel municipal para la Comunidad de Madrid. La información relativa al ruido se ha extraído de los Informes de Evaluación disponibles en la página del Sistema de Información sobre Contaminación acústica (SICA)⁸¹.

A continuación, se presentan dos análisis diferentes para valorar el grado de cumplimiento del PMUS; por un lado, los programas de carácter más general; y por otro, la evolución de los indicadores de control que parten de los incorporados desde el PMUS 2009 hasta la actualidad.

⁸¹ Sistema Básico de Información sobre la Contaminación Acústica (SICA). Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente. Disponible en <http://sicaweb.cedex.es/>

En este apartado se describen las actuaciones llevadas a cabo durante la vigencia del PMUS, desde su aprobación en 2009 hasta 2016, el escenario a largo plazo. Se analiza la evolución de los programas mediante la búsqueda de indicadores que muestren si se han cumplido los objetivos o si, por el contrario, la tendencia ha sido hacia la insostenibilidad. Para ello se han revisado los programas y planes a los que corresponden las medidas ejecutadas. Como ya se ha señalado el PMUS cuenta con 12 líneas de actuación (que el documento denomina mayoritariamente planes) y 48 programas o propuestas.

El PMUS señalaba que el desarrollo de los programas habría de permitir el cumplimiento de los objetivos, tanto generales como específicos. Cada una de las propuestas se presentaba a modo de ficha donde se revisaba el objetivo al que respondía, la justificación que motivaba ese programa, la descripción de las acciones incluidas en él, el ámbito de aplicación, la prioridad que se le otorgaba al programa, los agentes implicados y el presupuesto estimado para su puesta en marcha. En aquellos casos que la propuesta tenía una plasmación territorial, se acompañaba de planos o mapas para ilustrarla, y al tiempo proporcionar un mayor detalle.

Líneas de actuación	Programas y propuestas
P1. Plan de ordenación de la circulación y estructura de la red viaria (OC)	OC1. Ordenación de la circulación en el viario urbano. OC2. Mejora de la transitabilidad en intersecciones. OC3. Actuaciones de modificación de secciones viarias.
P2. Plan de mejora del espacio público y ciudadano (EPC)	EPC1. Red de itinerarios peatonales de 1er orden. EPC2. Área central de prioridad residencial y Zonas 30. EPC3. Red de itinerarios ciclistas. EPC4. Red de aparcamientos para bicicletas. EPC5. Bicicletas de préstamo/alquiler municipal. EPC6. Mejoras de la intermodalidad ciclista. EPC7. Programas promoción de modos no motorizados. EPC8. Adaptación de normativas.
P3. Plan mejora de accesibilidad y supresión de barreras (AB)	AB1. Redacción de un Plan de Accesibilidad Municipal.
P4. Plan de seguridad vial (SV)	SV1. Programa municipal de seguridad vial.
P5. Plan de potenciación del transporte público (TP)	TP1. Reordenación de itinerarios de autobús urbano. TP2. Mejora de la accesibilidad en paradas y redes de transporte a los pol. Industriales. TP3. Servicios exprés: lanzaderas interurbanas con Madrid. TP4. Mejora de la transitabilidad: implantación de carriles bus. TP5. Mejora de las paradas: seguridad y accesibilidad. TP6. Paradas de transporte urbano accesibles. TP7. Fomento de la intermodalidad TP-TP en estaciones: señalización en estaciones.
P6. Plan de integración de la movilidad en las políticas urbanísticas (IPM)	IPM1. Tratamiento de parámetros de movilidad en nuevos desarrollos.
P7. Plan de estacionamiento (PE)	PE1. Programa Estacionamiento Regulado. PE2. Programa de aparcamiento para residentes. PE3. Programa de aparcamientos de rotación-disuasión. PE4. Programa de aparcamiento en polígonos. PE5. Programa de aparcamiento en Centros atractores. PE6. Programa de aparcamiento movilidad reducida.
P8. Plan de mejora de la distribución de mercancías (DM)	DM1. Ordenación del tráfico de vehículos de mercancías en el caso y otras áreas. DM2. Vehículos de distribución verdes en zonas peatonales, y viario de convivencia. DM3. Guía para el diseño de las zonas de carga/descarga. DM4. Programa de vigilancia y policía de las plazas reservadas de carga y descarga. DM5. Gestión de la información para la logística urbana. DM6. Creación de un foro de transporte urbano de mercancías. DM7. Organización horaria del reparto de mercancías. DM8. Estudio de viabilidad de centro locales de distribución de mercancías.
P9. Plan de mejoras a los grandes centros atractores de viajes (GCA)	GCA1. Gestión de la movilidad en centros educativos. GCA2. Gestión de la movilidad en UCIII. GCA3. Gestión de la movilidad en los centros de actividad económica. GCA4. Gestión de la movilidad en centros sanitarios: Hospital de Getafe. GCA5. Gestión de la movilidad en centros comerciales. GCA6. Gestión de la movilidad en centros de ocio, deporte y espectáculos.
P10. Plan de medidas de gestión de la movilidad (GM)	GM1. Coche compartido.
P11. Plan de mejora de la calidad ambiental y ahorro energético (CA)	CA1. Dotación progresiva de turismos y flotas de transporte ecológico CA2. Técnicas de conducción eficientes.
P12. Organización municipal de apoyo a la movilidad sostenible (OM)*	OM1. Reorganización del área de movilidad del ayuntamiento de Getafe. OM2. Foro de apoyo a la movilidad sostenible. OM3. Centro municipal de información de movilidad.

Fte. PMUS Getafe (2009)

Línea de Actuación 1. Programa de ordenación de la circulación y estructura de la red viaria (OC). La primera línea de actuación que recoge el PMUS es un programa planteado desde un enfoque de ingeniería de tráfico, algo que no deja de llamar la atención cuando, incluso la guía del IDAE deja claro que un PMUS no es un Plan de Tráfico. Sorprende que la propuesta sea “ordenar y jerarquizar el insostenible tráfico” y no reducirlo o eliminarlo. Esta propuesta responde a esa idea inicial de que Getafe tenía grandes prioridades entre las que se encontraba contar con una potente red viaria para

canalizar el tráfico de paso. Los programas que desarrollan se calificaron con prioridad alta, y el presupuesto estimado fue de 4,2 millones €.

Líneas de actuación	Programas y propuestas	Presupuesto
P1. Plan de ordenación de la circulación y estructura de la red viaria (OC)	OC1. Ordenación de la circulación en el viario urbano. OC2. Mejora de la transitabilidad en intersecciones. OC3. Actuaciones de modificación de secciones viarias.	3.200.000 €

El Ayuntamiento no ha informado sobre el cumplimiento o incumplimiento de este Programa, ni del grado en que lo ha hecho. En las dos entrevistas realizadas a los técnicos de la Oficina de Movilidad no se ha obtenido una información suficientemente precisa como para verificar el grado de cumplimiento (ya fuera mediante un porcentaje o una estimación en cifras). Se revisan a continuación cada uno de los programas y se realizara una aproximación al grado de cumplimiento.

OC1. Ordenación de la circulación en el viario urbano-La propuesta se centraba en canalizar el tráfico existente en tres grandes ejes arteriales (A42, M50 y A4), en cambiar el sentido de algunas calles (Toledo y Ferrocarril en su extremo meridional) para mejorar el funcionamiento de la glorieta en la que confluyen las calles Ferrocarril, Greco y del Sur. También se proponía la jerarquización de la red viaria y la asignación de velocidades a cada tipo de vía: interurbanas, de acuerdo a la legislación vigente, arteriales a 50 Km/h (la mayoría se han quedado en 90 Km/h), distribuidoras 30 Km/h (se han quedado en 40 Km/h) y el resto, a 20 Km/h En el caso de la A42, que atraviesa el municipio en el tramo urbanizado de Getafe, se recomendaba al Ministerio de Fomento reducir la velocidad a 80 Km/h, pero a fecha de hoy la carretera sigue a 90 Km/h. A este programa se le asignaba alta prioridad y el Ayuntamiento debería de haber invertido 356.000€ en 2016. Desde la Oficina de Movilidad no se ha proporcionado ninguna información: al no hacer seguimiento lo desconocen. Pero, por otra parte, los presupuestos están dispersos y es difícil comprobar si se ha invertido esa cifra.

OC2. Programa de mejora de la transitabilidad en intersecciones -El objetivo era resolver los puntos conflictivos desde el punto de vista del tráfico:

Plaza de Goya (al lado de la M45 y del campo de fútbol). El problema estriba en que los semáforos se ubican muy cerca de la glorieta que genera congestión y llega a alcanzar el carril de salida de la M45 e incluso a la A42. La solución propuesta desde el PMUS era la apertura de nuevos puentes y la instalación de un esquema regulado por semáforos, jugando con la fase verde para evitar embotellamientos. 2016: los semáforos continúan en el mismo lugar. Un problema que impide poner solución es la ubicación del Centro Comercial Boulevard que atrae mucho tráfico.

Cruce de la A42 con calle Leganés (M406).Registra atascos, especialmente a la salida y entrada de los centros de trabajo que coinciden con las salidas y entradas del Hospital Universitario de Getafe. Propuesta: Mejora de la permeabilidad de la A42 con nuevos puentes, aunque el PMUS reconocía que su efecto sería pequeño; optimización de la fase semafórica para que los vehículos no bloqueen el cruce. 2016: La situación continúa igual que en 2006.

Acceso A4 desde el Polígono de Los Ángeles. Se trataba de una salida peligrosa. Estaba prevista la construcción de un carril solo bus y una vía de servicio en la A4, esta hubiera sido una propuesta que hubiera encajado bien en el PMUS al mejorar las condiciones del transporte público. Sin embargo el proyecto de carril bus está paralizado.2016: aún está sin realizar

Glorieta cruce entre el paseo de John Lennon y calles Carpinteros y Diésel. Se trata de aliviar la presión que se originaba en este punto. Propuesta: Desviar el tráfico por la calle Fundidores ya existente en aquel momento.2016: La congestión continúa.

Glorieta general Polanco. El problema estriba la congestión de coches procedentes de Juan de la Cierva. Propuesta: construir un paso subterráneo de conexión viaria entre el paseo de John Lennon y la M-406.

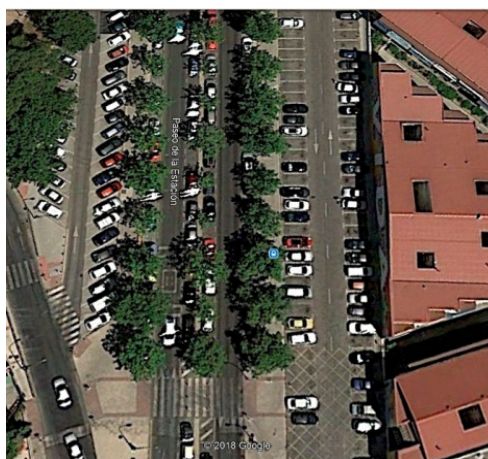
Esta propuesta estaría en contra de los ideas de la movilidad sostenible, la propuesta pertenece al paradigma tradicional de potenciar el flujo del tráfico. 2016: No se ha realizado.

Glorieta Victoria Kent. Presentaba problemas de congestión en hora punta. Propuesta: el PMUS decía que los nuevos puentes ayudarían a aliviar las retenciones. 2016: continúa la congestión en hora punta. En este programa solo ponen como prioritaria la medida 3 de Acceso a la A4, y es esta acción, para la que hay que contar con el Ministerio de Fomento, lo que complica su viabilidad. 2016. No se ha ejecutado. El coste estimado era de 650.000 €.

OC3. Programa de modificación de secciones viarias-El PMUS señalaba la existencia de una gran presión en el espacio público debida al estacionamiento en la avenida de España y en el paseo de la Estación; además, las secciones del carril de circulación eran anchas y favorecían el aparcamiento ilegal en doble fila. Propuesta: dejar los carriles centrales con una anchura máxima de 2,5 m para evitar la doble fila. Para esta actuación se preveía una inversión de 3,2 millones que debería asumir el ayuntamiento de Getafe. 2016: No se ha ajustado el ancho de la sección, el estacionamiento irregular en la acera de la izquierda se ha legalizado en las dos calles. Se ha organizado el espacio público para incrementar las plazas de estacionamiento. Se desconoce el presupuesto.



Paseo de la Estación, 2005.



Paseo de la Estación, 2016.

Línea de Actuación.2. Plan de Mejora del Espacio Público y Ciudadano. Esta actuación, se adapta a la Guía metodológica del IDAE y recoge una gran variedad de propuestas. Por un lado, expresa el objetivo de “mejorar el espacio público y ciudadano”, pero, por otro, no permite visibilizar con claridad las grandes reformas que representa. Son tres propuestas: Peatonal, ciclista y viario convivencial.

Líneas de actuación	Programas y propuestas	Presupuesto
P2. Plan de mejora del espacio público y ciudadano (EPC)	EPC1. Red de itinerarios peatonales de 1er orden. EPC2. Área central de prioridad residencial y Zonas 30. EPC3. Red de itinerarios ciclistas. EPC4. Red de aparcamientos para bicicletas. EPC5. Bicicletas de préstamo/alquiler municipal. EPC6. Mejoras de la intermodalidad ciclista. EPC7. Programas promoción de modos no motorizados. EPC8. Adaptación de normativas.	8.930.000 €

Tal y como ya se ha comentado en otros apartados, desde finales de los ochenta, cuando se comenzaron a peatonalizar las calles principales, Getafe ha realizado actuaciones favorables a los desplazamientos no motorizados y a la recuperación del espacio público. Sin embargo, estas actuaciones eran aisladas y no contribuían a una visión integral que abarcara el conjunto de la ciudad. Esta Línea de Actuación era fundamental para facilitar la reconducción de la movilidad, más aún cuando Getafe en los años anteriores a la puesta en funcionamiento del PMUS, veía reducidos los viajes peatonales a favor de los modos motorizados. Proponía programas cuyo objetivo principal era diseñar redes ciclistas y peatonales conectadas, que cubrieran los desplazamientos en el conjunto del municipio, promovía los modos no

motorizados y trabajaba en el cambio normativo para la introducción de novedades reglamentarias que otorgaran prioridad a los usuarios más vulnerables.

EPC1. Red de itinerarios peatonales de primer orden (EPC1. Como ya se ha mencionado, los desplazamientos peatonales perdieron peso en el conjunto de la movilidad entre 1996 y 2004, pasando de un 36 % a un 29 %. La irrupción de un modelo territorial y de transporte favorable a la movilidad motorizada, con grandes distancias y barreras infranqueables tuvo bastante que ver. Para volver a otorgar el protagonismo al peatón, el PMUS proponía la creación de una red peatonal compuesta por ocho itinerarios de primer orden que conectaban los distintos barrios, equipamientos, nodos de transporte, servicios y zonas de actividad. Se trataba de una malla que, en conjunto, tenía una longitud de 56.3 Km. cuyo diseño se adaptaba a la Norma 2 del Reglamento 13/2007 que desarrollaba la Ley 8/1993 de la Comunidad de Madrid donde se especificaban los criterios de “Itinerario peatonal Adaptado”, los itinerarios eran los siguientes:

Red Itinerarios propuestos de primer orden	Longitud (m)
San Isidro-Getafe Norte	3.871
Sector III-Avenida de las Ciudades	7.184
Getafe Central- Avenida de las Ciudades	6.844
El Casar-Hospital Universitario	6.759
Perales del Río-Universidad Carlos III	9.277
Leganés-Cerro de los Ángeles	6.369
Sector III-Buenavista	10.355
El Casar-Getafe Industrial	5.634
Total	56.293

Fte. PMUS, 2009

2016. Si bien se han acometido obras de remodelación de muchas calles que han mejorado las condiciones de movilidad de los peatones, este colectivo continúa encontrando barreras, y en la actualidad no existe esa red principal que proponía el PMUS. Revisando la situación actual de los Itinerarios que se proponen en el PMUS se observa que en algunos casos se ha avanzado pero solo en parte de los mismos. En la actualidad no han sido señalizados ni se han acondicionado, la mayor parte de las mejoras corresponden a las actuaciones parciales de tramos de calles o calles completas en actuaciones del Plan E, o por la aplicación de accesibilidad en los nuevos desarrollos urbanos; continúan siendo partes de itinerarios, sin conformar una red mallada.

Los itinerarios en ocasiones dan rodeos innecesarios, y no han sido pensados desde los puntos de conexión deseados por los viandantes. Se observan problemas comunes en los tramos que transcurren por zonas más consolidadas como la calle Madrid o Toledo como la irrupción de terrazas de bares en la zona estancial o peatonal, aparcamiento ilegal, etc. Los itinerarios continúan registrando puntos de discontinuidad en las intersecciones que están reguladas por semáforos (calles Polvoranca o Juan de la Cierva), por la presencia de tramos con acera bici que roban espacio a la circulación peatonal, por la presencia de macroglorietas como la de Victoria Kent que obliga a los viandantes a dar rodeos innecesarios, por la interrupción del itinerario en los puntos de entrada de negocios (gasolineras, camping, empresas, etc.) o aparcamientos (estación Las Margaritas).

Escaso cuidado del espacio peatonal, alumbrado pensado para grandes vías (situado muy alto y muy luminoso), itinerarios que transcurren por espacios asilados (polígonos, vivienda de baja densidad, zonas sin urbanizar, zonas de elevado tráfico, etc.). Son especialmente disuasorias las zonas con estacionamiento que se concentran en calles: Leganés, Juan de la Cierva, Av. de las Ciudades, Pº Estación, Av. de los Ángeles y de Aragón. Otra dificultad que entrañan los itinerarios propuestos es que casi todos los itinerarios tienen que superar las barreras de las autovías A42 y A4, y las vías del tren C3 y C4. Aunque existen puentes peatonales y viarios, y pasarelas, no dejan de resolver mal las conexiones y de crear inseguridad en el trayecto, especialmente en la noche y en horarios poco transitados.

EPC2. Área central de prioridad residencial-El objetivo de esta propuesta era crear espacios de prioridad

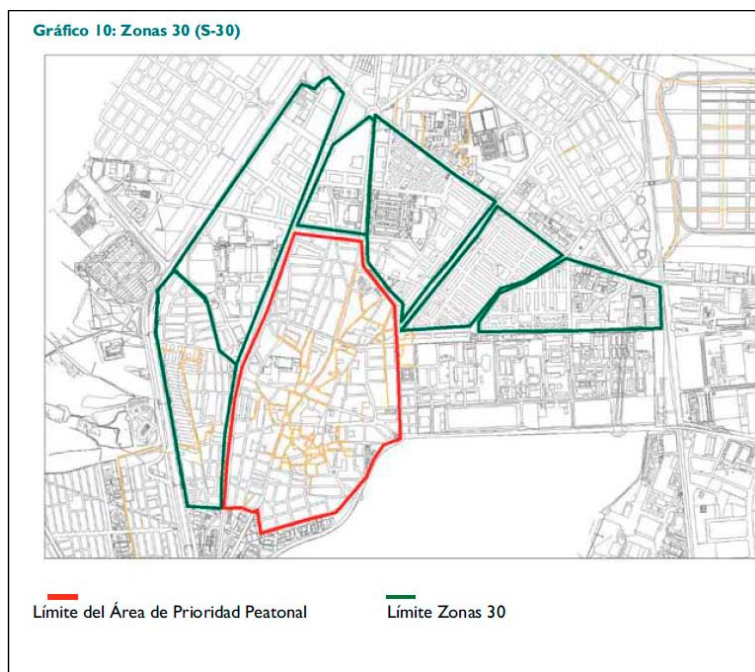
peatonal en los barrios de acuerdo a la reglamentación de la Circulación del 2003, que reconocía la prioridad peatonal en las calles residenciales (área 20) y en las zonas 30. La inversión estimada era de 3,1 millones €.

El barrio de convivencia o Área 20 corresponde al barrio Centro, hasta los límites de la primera ronda formada por las calles Ferrocarril, Humanes, Pº de la Estación, Ilustración, Madrid, Juan de la Cierva, paseo de John Lennon, avenida de las Fuerzas Armadas y calle sur. La propuesta mantenía el paso del tráfico con velocidades entre 20 y 30 Km/hora en varias calles donde se introducían elementos de calmado de tráfico con prioridad peatonal y tratamiento similar a las calles de convivencia:

Dirección E-W	Dirección N-S
Ramón y Cajal	Arboleda-Escañó
Leganés, Ricardo de la Vega, Hospital de S. José-Arboleda	Pinto, Magdalena, Manzana
Polvoranca, Jardines	Cuestas Bajas, General Pingarrón

La Zona 30 abarca los barrios del ensanche tradicional, tal y como recogía el Reglamento de Circulación de 2003: “es una zona de circulación especialmente acondicionada que está destinada en primer lugar a los peatones”. El PMUS propuso seis zonas del ensanche diferentes limitadas por ejes motorizados (Ferrocarril, Paseo de la Estación, Madrid, Juan de la Cierva, Aragón). Se proponía la regulación del estacionamiento de pago (que no llegó a implantarse), con plazas destinadas a residentes en aparcamientos subterráneos para reducir la oferta en superficie. En estos espacios nunca se incluirán bolardos ni otros sistemas de restricción como vallas metálicas; estos elementos aparecen en las calles tanto en la Alhóndiga como en Getafe Centro, en Juan de la Cierva o Margaritas, entre otros.

Se proponía introducir la señalización S-30 en los puntos de entrada, así como elementos de diseño para el calmado de tráfico (orejas, pasos alomados, fondos de saco, estrechamientos puntuales...), ordenación de los sentidos para penalizar el tráfico de paso, ampliación de aceras y ajuste de la sección de la calzada, eliminación de elementos de discontinuidad en las zonas peatonales (mobiliario urbano, etc.) y creación de espacios estanciales.



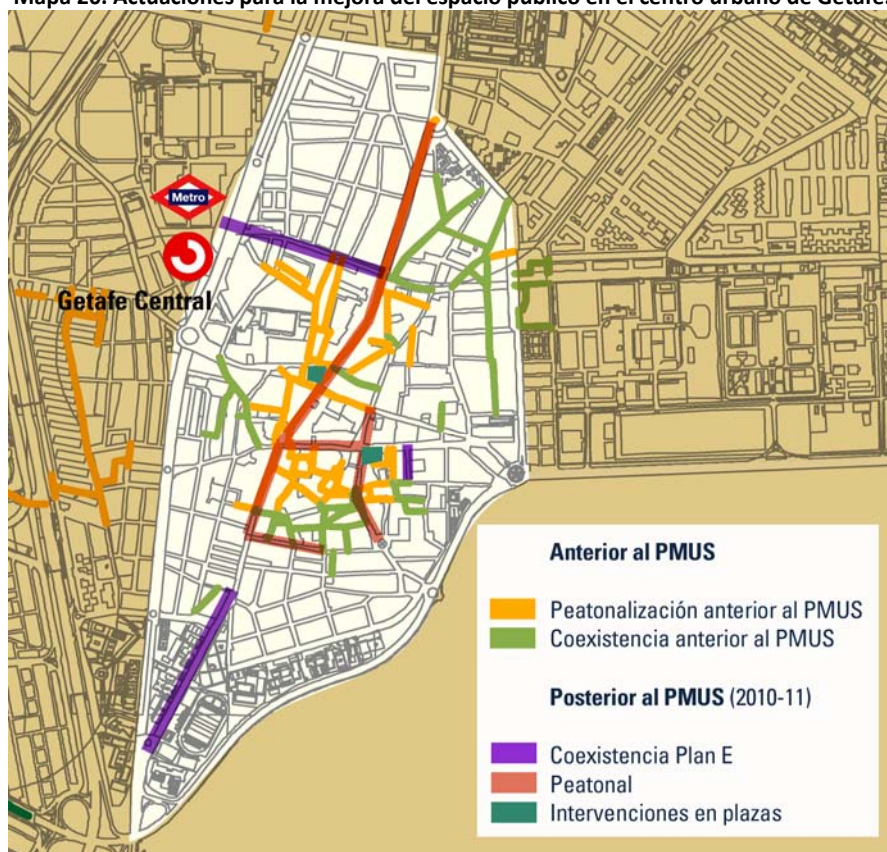
Fte. PMUS Getafe, 2007

Algunas de las actuaciones incluidas en el Programa ya se habían aplicado antes de la aprobación del PMUS, por ejemplo, cambios en el tratamiento de la calle para mejorar la habitabilidad y la estancia. Las intervenciones se centraban en calles peatonales y de coexistencia de diferentes barrios, sobre todo del centro. Las actuaciones posteriores a la aprobación del PMUS, entre 2010 y 2011, reordenaron la

sección viaria en los barrios de Centro, San Isidro, Juan de la Cierva y La Alhóndiga, mediante la creación de calles de coexistencia (Áreas 30 y Áreas 20). Se introdujeron técnicas de calmado de tráfico y ensanchamiento de aceras, se racionalizó el aparcamiento, aumentando las plazas para personas con movilidad reducida, se introdujeron diseños en zigzag o cambios de sentido para evitar el tráfico de paso. Algunas de estas actuaciones se realizaron gracias a la financiación del Fondo Estatal de Inversión Local (FEIL). El Plan E aportaba el 47,9% de la inversión y el resto corría a cargo del Ayuntamiento. Entre las obras acometidas se encontraban las calles de Juan de la Cierva, Valencia, Extremadura, Badajoz, Castellón, Cáceres, Mérida, Jiménez Díaz y la Avenida de España. En algunos casos se aprovecharon obras de mejora de las redes de servicios y urbanización (con una inversión del FEIL: 8,5 millones €) para modificar la sección viaria. Igualmente ocurrió con diversas obras de remodelación en Perales del Río, en las calles Francisco Chico y Groenlandia (con una inversión de 4,5 millones €).

El Ayuntamiento realizó una campaña de mantenimiento y revitalización de la ciudad⁸² destinada al asfaltado de más de 148.000 m² de calles de todos los barrios de Getafe, que aprovechó para mejorar la accesibilidad peatonal y ciclista⁸³. Además, en este Programa de mejora del espacio público, también cabe incluir el Área de Rehabilitación Integrada de Las Margaritas. En estas actuaciones de rehabilitación se han aplicado nuevas prácticas con la introducción de señalización S30 (Área 30) y S28 (Área 20) y un diseño asociado que mejore la calidad del entorno residencial.

Mapa 20. Actuaciones para la mejora del espacio público en el centro urbano de Getafe.



Fuente. Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Oficina de la Movilidad de Getafe, y el PMUS de Getafe.

En este sentido, hay que señalar que el crecimiento de la ciudad en las últimas décadas, con la creación de nuevos barrios como El Rosón o Los Molinos, se ha llevado cabo en contra la movilidad sostenible. Si bien es cierto que se ha atendido a la sugerencia del PMUS de conectar estas nuevas piezas con la ciudad consolidada (en el caso de Los Molinos y Buenavista), también es verdad que los accesos

⁸² Entre los recursos económicos que financiaran estas obras se encuentra el Plan Prisma de la Comunidad de Madrid con un montante de 8 millones de euros. <http://www.getafe.es>.

⁸³ Las calles intervenidas son: 1ª fase de la avenida de la Libertad, remodelación urbana y paisajística del entorno en las calles Magdalena, Alonso Cano y Arboleda del barrio de Centro-San Isidro, la nueva plaza de París, la remodelación del entorno de la estación Las Margaritas en Getafe Norte, la remodelación de la plaza de Pinto en Centro-San Isidro y la rotonda de la avenida de las Trece Rosas en El Bercial.

peatonales han tardado en resolverse. Por otro lado las aceras son muy anchas (más de tres metros), por encima de lo marcado por la legislación (Orden Ministerial VIV/561/2010)⁸⁴, pero las secciones viarias y los espacios para el estacionamiento también. Los cambios en el comportamiento de la movilidad cotidiana no son fáciles de conseguir; es necesario premiar y penalizar al mismo tiempo para que la población pueda entender las ventajas y los inconvenientes de las diferentes maneras de moverse.

A estos diseños del espacio público se suma la proliferación de áreas residenciales de manzana cerrada, con actividad vecinal en su interior (piscina, jardines, pádel, etc.), pero sin vida en sus calles. Al salir, la gente se encuentra un entorno, inhóspito, inseguro y solitario, fuera de la escala humana, que obliga a utilizar el coche para desplazarse. Las nuevas técnicas de calmado de tráfico han reconquistado los cascos urbanos tradicionales de las ciudades, pero ¿hay técnicas que permitan recuperar el espíritu de la ciudad con estos espacios que nunca lo han tenido?

Este amplio Programa 2, necesitaría un cambio normativo que afectaría al desarrollo del PMUS.

EPC3. Red de itinerarios ciclistas-Este es el programa que ha registrado un mayor grado de ejecución y el que ha concentrado un mayor esfuerzo inversor, alcanzando los casi los 5 millones €. El objetivo del PMUS era crear un entorno físico seguro, cómodo y continuo para los desplazamientos en bicicleta, con el fin de normalizar la bicicleta como modo de transporte. Pretendía unir los equipamientos, los nodos de transporte principal, los centros de salud, los centros educativos, las zonas de actividad económica y las áreas residenciales.

La red ciclista propuesta intentaba aprovechar el viario existente, combinando vías segregadas con vías compartidas (ya fuera de ciclistas con peatones, o de ciclistas con tráfico motorizado). Sin embargo, la construcción de la red no tuvo en cuenta el PMUS que proponía 13 itinerarios, seis de primer orden y siete de segundo orden, además de dos itinerarios recreativos. De esta forma podría crearse una malla para cubrir gran parte del término municipal y conseguir un mayor acercamiento entre estos barrios, así como con los principales equipamientos⁸⁵.

	Itinerario	metros
CU1	Getafe Central-Sector III-Las Margaritas	6.468
GU2	Getafe Norte-San Isidro	6.144
GU3	Perales del Río- El Bercial-Hospital Universitario	11.472
GU4	Getafe Central-Polígonos Industriales	4.529
GU5	Carpetanía-Sector III-Aº Culebro	11.582
GU6	Circular Centro	2.034
GU7	Getafe Central-Municipio de Leganés por Hospital de Getafe	1.104
GU8	Getafe Norte-Nassica	9.236
GU9	Perales del Río-Municipio de Madrid	8.597
GU10	Sector III-Buenavista	5.783
GU11	El Bercial Interior	4.967
GU12	Juan de la Cierva	546
GU13	Itinerarios recreativos	13.398
	TOTAL DE LA RED CICLISTA	85.862

En 2008 se realizó el estudio de viabilidad del proyecto constructivo de la red principal y complementaria de itinerarios ciclistas. La ejecución del proyecto no siguió las directrices del PMUS ni del estudio de viabilidad que incluía 11 recorridos con diversas tipologías de sección (pista bici, acera bici, y vía compartida) adecuadas al entorno urbano que atravesara. Se construyeron 43 Km de vías ciclistas, mayoritariamente “acera-bici”, que conectaban los barrios periféricos de El Bercial, III y Perales del Río. En la actualidad la longitud de la red representa más del 60% de la previsión del PMUS que eran

⁸⁴ Esta orden ministerial desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados, que determina que el ancho libre de paso debe de ser de 1,80 metros

⁸⁵ En mayo de 2009, la Plataforma Ciudadana contra el Cambio Climático O2 O3 y la Asociación Biciosos, denunciaron el retraso de la red ciclista (<http://bicioso.blogspot>). Al final, el Ayuntamiento decidió hacer una red compuesta mayoritariamente de “aceras-bici”.

85,6 Km⁸⁶. Los desarrollos urbanísticos llevaban aparejadas vías ciclistas lo que hizo que la red alcanzara una extensión de 65 Km, un 60% de la red propuesta. Los itinerarios principales de este proyecto son:

- Tramo entre el apeadero de Renfe de Las Margaritas y la Universidad Carlos III.
- Tramo entre la Avenida de Juan de Borbón y el barrio de Los Molinos.
- Tramo de la carretera del Cementerio (uniendo los barrios del Sector III y San Isidro). Sector
- Tramo del Paseo del Ferrocarril (desde Renfe Central hasta Getafe Norte).
- Remodelación del carril bici en el Sector III.
- Tramo desde Perales del Río hasta el carril bici ya existente de la carretera de San Martín de La Vega.

Imagen 1. Carril bici en la Avenida España



Acera-bici, sin señalización que ocupa toda la acera impidiendo asignar un espacio a los peatones, y creando conflicto y problemas de seguridad.
<http://mejorporlcalzada.blogspot.com>

Habría que añadir las vías ciclistas asociadas a los nuevos desarrollos urbanos como ocurre en el caso del realizado por el Consorcio Urbanístico de Los Molinos-Buenavista que forman parte de la red. Carlos Poblete, representante de los colectivos defensores del ciclismo urbano, ha señalado que las infraestructuras ejecutadas tienen numerosos deficiencias (Entrevista a Carlos Poblete, 2013). Por un lado, relativas a su diseño que las hace impracticables e impide que los itinerarios sean seguros para los usuarios. Y por otro, por su difícil convivencia con los peatones, ya que un buen número de tramos ciclistas se han construido sobre aceras ya existentes, lo que genera conflictos con los viandantes, al restarles parte del espacio peatonal.

Imagen 2 y 3. Deficiencias de la red ciclista



Fuente: <http://mejor por la calzada.blogspot.com>

⁸⁶ El presupuesto del proyecto fue de 4.780.324 €, superior al previsto en el PMUS (2,6 millones), y el plazo de ejecución fue de siete meses. Esta obra se realizó entre 2010 y 2011, con cargo al Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local. Ha tenido críticas de los colectivos ciclistas por la duplicación del coste inicial.

Además, en 2016, el ayuntamiento desconocía la estructura y dimensión de la red. No cuenta con cartografía actualizada por tipología, ni de su estado de conservación. Esta información permitiría detectar los principales conflictos, sobre todo ahora que gran parte de las vías se ha deteriorado, lo que acarrea problemas de seguridad para sus usuarios. Tampoco existen mediciones sobre el tráfico ciclista ni sobre la intensidad de uso de cada una de las vías.

EPC4. Red de aparcamientos para bicicletas-Entre sus propuestas recogía el PMUS la construcción de estacionamientos para bicicletas que animaran a su utilización, tanto en origen como en destino. Se recomendaba el modelo de aparcabicicletas “universal”, en forma de u invertida, cuyas altura oscila entre 0,75 y 1,10 m, y su anchura entre 0,70 y 1,20 m. Se indicaba su localización y el número de plazas:

- Estaciones de Cercanías: Getafe Central, 25 plazas (2010), 250 plazas (2016); Las Margaritas, 20 plazas (2010), 215 plazas (2016); El Casar 10plazas (2010), 250 plazas (2016); Getafe Industrial, 10 plazas (2010), 50 plazas (2016); Sector III, 10 plazas (2010), 70 plazas (2016).
- Metrosur: 5 plazas por estación
- Grandes equipamientos: Universidad Carlos III, 20 plazas, Hospital Universitario de Getafe, 10 plazas, Biblioteca Municipal, 5 plazas.
- Polideportivos y centros deportivos: Juan de la Cierva, 10 plazas, Estadio de Fútbol Alonso Pérez, 10 plazas, para el resto de polideportivos, 5 plazas.
- Principales centros comerciales y de ocio: 5 plazas para cada centro, destacando el Mercado de La Alhóndiga, y el Corte Inglés de El Bercial.

El Ayuntamiento tampoco ha sabido contestar cuando se le ha solicitado información sobre el número de estacionamientos que tiene instalados y dónde se encuentran. No sabe si existen o no esos puestos, ni cuál es su tamaño y situación.

EPC5. Bicicletas de préstamo/alquiler del Ayuntamiento-Esta es otra de las actuaciones ejecutadas a pesar de que PMUS lo consideraba de prioridad media. El objetivo era introducir el uso de la bicicleta en el ámbito urbano, facilitando su acceso y creando una red mínima que permitiera los desplazamientos. En el PMUS se sugerían como posibles localizaciones:

- Estación de Getafe Central y Las Margaritas, para los usuarios de la UCIII.
- Ayuntamiento y localizaciones en la primera corona de barrios, en los centros cívicos de Cerro Buenavista (Sector III), Getafe Norte y Juan de la Cierva.

Esta propuesta, para la que se presupuestó un millón, y denominada GBICI se puso en funcionamiento en noviembre de 2012. Fue resultado del convenio firmado un año antes entre el Ayuntamiento y el Consorcio de Transportes. Se trata de un servicio municipal de alquiler de bicicletas para fomentar su uso como medio de transporte alternativo (Gbci, 2017). Inicialmente sólo funcionaba unas horas los días laborables y las mañanas de los sábados. La *Plataforma contra el cambio climático de Getafe* solicitó la ampliación y actualmente está en servicio todo el día.

La gestión se realizó en un primer momento mediante una concesión al Instituto Tecnológico de Castilla y León por una duración de cuatro años. En esta primera etapa se instalaron 14 estaciones, con 162 bicicletas distribuidas en diferentes barrios: en la estación Getafe Central y en centros atractores de desplazamientos. Las ubicaciones difieren de las propuestas del PMUS que las ubicaba en las estaciones de transporte y en los equipamientos. Los gastos de explotación y gestión se elevaron a 280.000 €, más otros 156.000 € para los costes de primer establecimiento e instalaciones del sistema.

Para marzo de 2013 se preveían más de 5.000 viajes (Oficina de la Movilidad), pero nunca se ha llegado a esa cifra, que se ha quedado en unos 400. A pesar de los resultados, el Ayuntamiento ha calificado de éxito la experiencia. En la actualidad alcanza los 1.920 usuarios dados de alta en el servicio. Y entre 2012 y 2014 se registraron 40.362 préstamos (Grupo Avanza-G-Bici).

Ilustración 2, Folleto G Bici



En 2014 la gestión del sistema pasó al grupo Avanza que también presta los servicios interurbanos. Se ha ampliado el servicio con tres nuevas estaciones, hasta 18, en otros barrios como la Estación de Las Margaritas, Los Molinos y El Casar.

EPC6. Mejoras de intermodalidad en la movilidad ciclista-Esta propuesta tenía como finalidad solucionar los problemas derivados de la falta de carriles bici y de estacionamientos, así como del acceso de la bicicleta a los vehículos de transporte público. Las acciones que se proponían desde este programa se centraban en:

- Mejora de los itinerarios ciclistas de acceso a las estaciones de Metrosur y Cercanías.
- Instalación de aparcabicis controlados en estaciones.
- Mejora en el acceso a los andenes sin interferir el desplazamiento peatonal.
- Instalación de estaciones de préstamo de bicis.
- Adaptación de la normativa para favorecer la intermodalidad.

Para este programa se había previsto una inversión estimada de 170.000 €.

Según Carlos Poblete, gracias a las reivindicaciones de los colectivos ciclistas (Entrevista a Carlos Poblete, 2013) se logró modificar la normativa de acceso a Cercanías⁸⁷. El Ayuntamiento por su parte, instaló en 2012 una estación de bicis de préstamo en Getafe Central y aparcabicicletas para fomentar la interacción de la bicicleta con el transporte público. Próximamente, se van a instalar estaciones de préstamo en las estaciones de Las Margaritas y El Casar. Otra forma de facilitar la intermodalidad fue BiciSur, un proyecto del Consorcio de Transportes junto a varias entidades ciudadanas, iniciado en 2013 para optimizar la integración de la bicicleta en el transporte público del sur metropolitano, en especial en las líneas del Metrosur y Cercanías. Desde 2005 Getafe está incluido en la Ruta 4 del proyecto del Consorcio que intenta conectar la práctica de la bicicleta con el descubrimiento de los paisajes periurbanos del sur metropolitano (Getafe Aº Culebro, Estación La Serna de Fuenlabrada).

EPC7. Programas de promoción de modos no motorizados. El objetivo era fomentar los desplazamientos a pie y en bicicleta mediante fórmulas que rompieran con los condicionantes culturales y educativos. La promoción se dirigiría al conjunto de la población y a colectivos específicos como trabajadores y estudiantes. Para ello se proponían campañas vinculadas a la creación de los itinerarios no motorizados que dieran información, formación y educación vial en ámbitos escolares, laborales o empresariales y que explicasen las ventajas de la movilidad ciclista y peatonal desde el punto de vista ambiental y de salud. Por otro lado, la promoción también abarcaba la promoción de itinerarios turísticos que discurrieran por el Parque del Sureste, para lo que el Consorcio de Transporte editó una guía. El presupuesto estimado ascendía a 230.000 €.

2016. No se conocen ninguna actividad relacionada con este tema promovida por el Ayuntamiento.

EPC8. Adaptación de normativas. La normativa relacionada con la movilidad ciclista y peatonal, que tenía por entonces un desarrollo muy limitado, ha avanzado con la reflexión de expertos, políticos,

⁸⁷ El acceso a los trenes con la bicicleta ya es posible en Metrosur, entre las 10,00 y 12,30 horas, y a partir de las 21,00 horas, y en Renfe durante los periodos fuera de la hora punta. Metro de Madrid. Renfe.

técnicos municipales y estatales. Sin embargo, los logros normativos han sido pequeños. Otro aspecto importante es que el cambio de hábitos en la movilidad no sólo tiene que ver con las normas de tráfico, circulación y seguridad vial, sino también con otra legislación, por ejemplo, la urbanística. En este sentido, el PMUS recogía la necesidad de introducir en el Plan General la red básica de itinerarios ciclistas y peatonales propuestos, tal y como recogía en aquel momento la Ley de seguridad vial (Ley 19/2001) que incluía las figuras vía ciclista, carril-bici, carril bici protegido, acera bici, pista bici y senda ciclable. En relación con el estacionamiento de bicicletas también se consideraba conveniente incorporar al Plan General los estándares mínimos y los requisitos de espacio para estacionar bicicletas en edificios residenciales o no, y ya fueran de nueva construcción o rehabilitados.

Getafe contaba por aquellos años con una nueva Ordenanza de Movilidad. Se sugería regular la circulación y la movilidad en las áreas de uso compartido con vehículos motorizados y limitación de velocidad, de acuerdo al Reglamento de Circulación de 2003; igualmente con el concepto de calle residencial a 20 Km/h, o zona 30.

El PMUS proponía incluir en la nueva Ordenanza de Movilidad las zonas con prioridad peatonal, especialmente las calles Madrid y Toledo. Se incluía también la circulación ciclista a contramano, aunque el Plan no recogía esta modalidad en ninguna propuesta de la red ciclista. En cuanto a la intermodalidad con el transporte público, Metrosur y Cercanías, proponía ampliar el acceso de bicicletas en los horarios valle de los días laborables, y permitir la utilización de las escaleras mecánicas y de los ascensores con la bicicleta. Para los autobuses urbanos se quería estudiar el acceso de hasta dos bicicletas en hora valle y fines de semana. La inversión estimada es de 100.000 €.

El 17 de octubre de 2010 el Ayuntamiento en pleno aprobó la nueva Ordenanza de Tráfico y Circulación que incorporaba algunas modificaciones en relación a las áreas 20 (S28) y Áreas 30 (S30), y a los carriles bici. Esta normativa ha sido motivo de polémica ya que los colectivos ciclistas rechazan el artículo 15, del capítulo IV, que dice:

“Las bicicletas, vehículos sujetos a la normativa vigente sobre tráfico y circulación, circularán por las vías ciclistas o por los itinerarios señalizados. Donde no existan carriles o vías destinadas a bicicletas, circularán por la calzada. El ciclista únicamente tendrá la consideración de peatón cuando circule a pie”.

El 12 de junio de 2012 (BOCM, 4 de diciembre) se modificó el citado artículo 15 para otorgar a los ciclistas alguna libertad de movimiento:

“Las bicicletas, vehículos sujetos a la normativa vigente sobre tráfico y circulación, circularán por las calzadas, vías ciclistas o itinerarios señalizados por la autoridad competente. El ciclista únicamente tendrá la consideración de peatón cuando circule a pie. Las bicicletas circularán por las calzadas pegadas al borde derecho, pudiendo ocupar la parte central del carril cuando haya vehículos estacionados o el carril sea estrecho.”

De esta forma, la bicicleta puede circular sin restricciones, tanto por el carril bici, como por los ciclocarriles de la calzada. En cuanto a los espacios peatonales, la ley propone una solución ambigua al permitir circular a los ciclistas por ellos, pero que si hubiera mucha gente, se prescindiera de hacerlo. Un municipio que pretende aplicar criterios de sostenibilidad debería haber dado un paso más y aprobar una Ordenanza de Movilidad que plasmara en su reglamentación un tratamiento más equilibrado para todos los medios de transporte motorizados y no motorizados, tal y como señala el PMUS.

Línea de Actuación 3. Plan de Mejora de la Accesibilidad y supresión de barreras

Líneas de actuación	Programas y propuestas	Presupuesto
P3. Plan de mejora de la accesibilidad y supresión de barreras (AB)	AB1. Redacción de un Plan de Accesibilidad Municipal	100.000 €

AB1. Plan de mejora de la accesibilidad y supresión de barreras. Son diversas las actuaciones

relacionadas con la red peatonal que afectan a la accesibilidad al margen de un plan específico: las áreas 30, las áreas de prioridad residencial, la accesibilidad a las paradas de transporte público, la integración de las políticas urbanísticas o el estacionamiento de las personas con discapacidad. Sin embargo, El PMUS consideraba necesario contar con un Plan de Accesibilidad municipal que integrase los aspectos relacionados con la accesibilidad en todos los modos y medios de transporte. Se asignaba una partida de 100.000 € para su redacción. Actualmente se está llevando a cabo el Plan Estratégico de Accesibilidad e Inclusión de forma participada. Su aprobación está prevista para 2018.

Línea de Actuación 4. Plan de Seguridad Vial

Líneas de actuación	Programas y propuestas	Presupuesto
P4. Plan de seguridad vial (SV)	SV1. Programa municipal de seguridad vial.	330.000 €

SV1. Plan de Seguridad Vial (SV). El PMUS tenía entre sus prioridades reducir los accidentes. En tal sentido, recogía los objetivos del Libro Blanco del Transporte de la Unión Europea para reducir en un 50% el número de víctimas mortales. En aquel momento el PMUS veía la necesidad de contar con un diagnóstico de los accidentes y de sus causas. Para ello se propuso la redacción de un Plan de Seguridad Vial que actuara sobre la infraestructura, la gestión, la conducta de los usuarios y la seguridad de los vehículos. La prioridad asignada a este programa era alta y su presupuesto alcanzaba los 330.000 €.

2016. En esa fecha Getafe no tenía todavía Plan Tipo de Seguridad Vial que se adaptara a las recomendaciones de la Dirección General de Tráfico. Preguntado el Jefe de la Policía Municipal sobre este asunto respondió que lo desconocía por completo: “No sé. ¿Qué es? No me costa”.

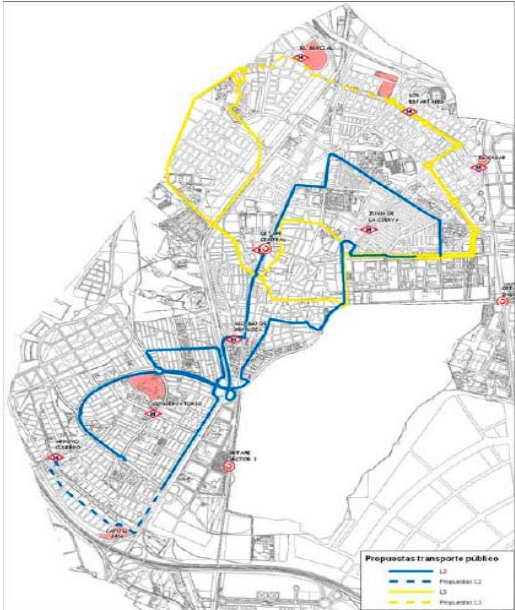
Línea de actuación 5. Plan de Potenciación del Transporte Público

Líneas de actuación	Programas y propuestas	Presupuesto
P5. Plan de potenciación del transporte público (TP)	TP1. Reordenación de itinerarios de autobús urbano. TP2. Mejora de la accesibilidad en paradas y redes de transporte a los polígonos. Industriales. TP3. Servicios express: lanzaderas interurbanas con Madrid. TP4. Mejora de la transitabilidad: implantación de carriles bus. TP5. Mejora de las paradas: seguridad y accesibilidad. TP6. Paradas de transporte urbano accesibles. TP7. Fomento de la intermodalidad TP-TP en estaciones: señalización en estaciones.	

TP1. Reordenación de itinerarios de autobús urbano. Getafe contaba con una gran oferta de transporte público que atendía al 95% de la población; el 75% disponía de parada en un radio de 300 m que, en el caso de los autobuses urbanos, alcanzaba el 95%. De todos modos, estos porcentajes tienen poco sentido cuando hay tan bajas frecuencias. En aquel momento el PMUS detectó problemas que continuaban en la actualidad: la dificultad de los autobuses para circular en algunos tramos de sus itinerarios y su repercusión en el descenso de la velocidad comercial, la ausencia de conexión con algunos puntos como zonas comerciales, zonas de actividad industrial, etc. Era necesaria la reordenación y extensión de los itinerarios de los autobuses urbanos, de tal forma que pudieran hasta el área comercial Capital de la M50, a El Bercial, Carrefour y al Bulevar. Se preveía una inversión de 130.000 €. También se incluían mejorar las conexiones entre Getafe Norte y El Bercial:

- L2. Comunicaba el Sector III con el centro. Se proponía bordear por el norte el Centro Comercial Capital M50 y llevarla hasta la estación de Arroyo Culebro, con lo que pasaba de tener 14,3 Km. de longitud a 17. Finalmente el recorrido ahora llega al ambulatorio de la Av. de las Ciudades.
- L3. Esta línea discurría desde El Bercial hasta Getafe Norte, accedía al centro urbano y a Juan de la Cierva, y permitiría dar servicio a los centros comerciales (El Bercial, Carrefour y al Bulevar); pasaba de los 16,6 Km. a 18,49 Km. Se ha convertido en circular.

Mapa 21. Prolongación de las líneas L1 y L2 de Getafe.



En este medio plazo se han puesto en marcha algunas medidas como la reordenación de líneas de autobús para dotar de cobertura adecuada a los nuevos desarrollos urbanísticos de El Bercial, los Molinos y Perales del Río. Tal como puede observarse en los mapas adjuntos.

Mapa 22. Ampliación de la red de transporte público



El Bercial: L446 y L3 Circular



Perales del Río: L411, L475 y L4

Fuente. Elaboración propia a partir de los datos del Consorcio de Transportes, 2013

TP2. Mejora accesibilidad a paradas y redes transporte público en los polígonos industriales-Para esta actuación el PMUS presupuestaba 270.000 €, y proponía lo siguiente:

- Ampliación de la Pi2 a los polígonos de El Lomo y la Carpetanía. Se preveía la apertura de una estación de la C3 en Carpetanía y desde allí nuevos servicios de autobús. Pero esto no ha ocurrido. Las líneas lanzadera tiene el siguiente recorrido en la actualidad:

Pi2. Getafe Central, polígono industrial de San Marcos, polígono industrial de El Lomo, parque empresarial Carpetanía.	Getafe Central, General Pingarrón, General Palacios, Paseo de John Lennon, Getafe Industrial, Edison, Franklin, Bell, Gutenberg, Avenida de Leonardo da Vinci, Empresarial Carpetanía, Avenida de Isaac Newton, Michael Faraday, Diesel, Paseo de John Lennon, Arboleda, Getafe Central.
Pi1. Getafe Central, polígono industrial de Los Ángeles, polígono industrial de Los Olivos	Getafe Central, General Pingarrón, Avenida del General Polea, Getafe Industrial, Paseo de John Lennon, Torneros-Fundidores-Lealtad-Confianza-Empleo-Calidad-Getafe Central.

- Nueva lanzadera a los polígonos de Los Olivos, San Marcos y Los Ángeles desde la estación de EL Casar. Estudio para la construcción de un carril bus que accediera desde ese punto a la A4. Esto no ha ocurrido.
- Se proponía, cuando se desarrollara el polígono industrial de El Juncal, una nueva línea lanzadera para dotar a ese polígono, al Centro Logístico de Abastecimiento y al Área Empresarial Andalucía, donde una nueva parada de Cercanías conectaría con las lanzaderas. Esto no ha ocurrido.

Gráfico 12: Propuesta de nuevos servicios lanzadera a polígonos industriales



TP3. Servicios Express de lanzaderas interurbanas desde Sector III y Getafe Norte a Madrid. Con este tipo de servicios se ahorra el tiempo que se pierda con las paradas intermedias en el embarque y desembarque de viajeros. En aquel momento se preveía la apertura de carriles bus en la A42, algo que debía hacer el Ministerio de Fomento y que no ha ocurrido. Se preveía un presupuesto de 80.000 €. Se proponían las siguientes medidas:

- Línea Express: Sector III, Avenida de Juan Carlos I, A42 (con 6 paradas).
- Línea Express: Getafe Norte, Avenida de Rigoberta Menchú, Avenida de los Arces, Circunvalación Norte, calle Santo Domingo de la Calzada, calle Madrid-A42 (con 8 paradas).

2016. No hay servicios Express, ni tampoco se ha llevado a cabo el soterramiento con carriles bus.

TP4. Mejora de la transitabilidad: implantación de carriles bus-El PMUS consideraba necesaria su implantación en todo el viario principal por donde transcurren las líneas, pero no es posible por la estrechez de la sección viaria en algunos tramos que no permite asignarle ese espacio. Para esta actuación había previstos 840.000 €. El PMUS plantea únicamente los siguientes ejes:

- Paseo de John Lennon.
- Avenida Juan de la Cierva. Circulaban por esta calle 264 autobuses, el 64% de los servicios.
- Felipe Calleja, salida sur a la A42. Circulaban 359 autobuses diarios, el 33% de los servicios.
- Estación de Cercanías de El Casar, Perales de El Río.

2016. No se han implantado los carriles bus.

TP5. Mejora de la señalización y seguridad de acceso a paradas. Para ello proponía señalizar adecuadamente las paradas que lo necesitaran, y modificar los pasos peatonales en el cruce (que deberían estar, al menos, a 5 m entre extremo de la parada más próxima al cruce y el paso de peatones, y en los dispuestos a continuación de parada, a 10 m), creando además andenes de acceso. Para ello se asignaba un presupuesto de 470.000 €.

TP6. Paradas de transporte urbano accesibles. Destinadas a personas con discapacidad de acuerdo al Reglamento Técnico de desarrollo en materia de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras de la Comunidad de Madrid. Se asignaban para ello 130.000 €.

TP7. Fomento de la intermodalidad del transporte público entre los diferentes modos y medios. Se proponía la implantación de un sistema de ayuda a la explotación e Información que mejorase la puntualidad. Para ello se asignaban 150.000 €. 2016. En relación al cumplimiento de las propuestas TP5, TP6 y TP7 de mejoras del transporte público, si bien es cierto que se habían mejorado algunos aspectos, ni la Oficina de la Movilidad ni el ayuntamiento han proporcionado información sobre su estado.

Línea de actuación 6. Plan Integración de la movilidad en las políticas urbanísticas.

Líneas de actuación	Programas y propuestas	Presupuesto
P6. Plan de integración de la movilidad en las políticas urbanísticas (IPM)	IPM1. Tratamiento de parámetros de movilidad en nuevos desarrollos	

El Plan General de 2004 no regulaba la movilidad en el viario ni en los nuevos desarrollos. Recogía sólo algunos aspectos sectoriales relacionados con la movilidad y la sostenibilidad (1.3. Fundamentos básicos del nuevo PGOU); entre los que se encontraban:

- Un sistema de movilidad que proponía accesibilidad para todos los ciudadanos, en condiciones y tiempos razonables, coordinando los diferentes modos de transporte y con mayor protagonismo del transporte público y colectivo.
- Un sistema de espacio libres armonizado con el conjunto de las áreas de la ciudad.
- La recuperación y rehabilitación del centro antiguo y los barrios más deteriorados, la regeneración de la trama urbana y la recalificación de viejos tejidos industriales obsoletos para mejorar la calidad ambiental.

Para poder conseguir una movilidad sostenible se recomienda desde el punto de vista urbanístico:

Política de estándares máximos de aparcamiento, tanto para desarrollos residenciales como terciarios, al tiempo que se prevean servicios de transporte público.

- Política de secciones mínimas del viario peatonal y ciclista.
- Política de conectividad viaria para modos no motorizados y servicios transporte público con los barrios existentes.

El Plan General no recoge estos aspectos, y se programó para ello un presupuesto de 100.000 €. Por otro lado, en 2008 Getafe participó junto a otras ciudades europeas en el Proyecto Max (Mattson y Vega, 2008) para la gestión de la movilidad en el urbanismo. Se realizó un proyecto piloto en el futuro barrio de Los Molinos aplicando una simulación para integrar la movilidad sostenible en el urbanismo.

2016. Las medidas señaladas no se han aplicado tampoco.

Línea de actuación 7. Plan de Estacionamientos

Líneas de actuación	Programas y propuestas	Presupuesto
P7. Plan de estacionamiento (PE)	PE1. Programa Estacionamiento Regulado. PE2. Programa de aparcamiento para residentes. PE3. Programa de aparcamientos de rotación-disuasión. PE4. Programa de aparcamiento en polígonos. PE5. Programa de aparcamiento en Centros atractores. PE6. Programa de aparcamiento movilidad reducida.	

En 2006, Getafe contaba con 42.000 plazas de estacionamiento en vía pública (0,8 plazas/hogar) además de 31 aparcamientos subterráneos con 6.246 plazas (0,1 plaza/hogar), de las que 698 eran públicas (379 rotación y 319 residentes) y el resto privadas. El Plan de Estacionamiento anterior al PMUS preveía la construcción de 19 nuevos aparcamientos para residentes, con otras 5.855 nuevas plazas en la Alhóndiga. La propuesta se localizaba fundamentalmente en los barrios céntricos donde hay más demanda. Se preveían los siguientes programas:

PE1. Estacionamiento regulado -Se planteaba con prioridad tarifaria para residentes (pero no se ha hecho). Se proponía en los barrios del centro (se han reducido las plazas por ser área prioridad residencial, excepto en la Avenida de la Estación o Ferrocarril), San Isidro, La Alhóndiga, Margaritas, y Juan de la Cierva. Para ello se destinaron 30.000 €.2016. No se ha puesto en marcha. Según el Jefe de la Policía Local se trata de una decisión política que no se ha tomado (Entrevista A. Serrano, 2015).

PE2. Aparcamientos subterráneos para residentes Esta iniciativa tenía la finalidad de liberar espacio en superficie. Se preveía un programa de aparcamientos subterráneos adicional al existente, siempre en suelo municipal, para lo que se asignaban 50.000€, en los siguientes lugares:

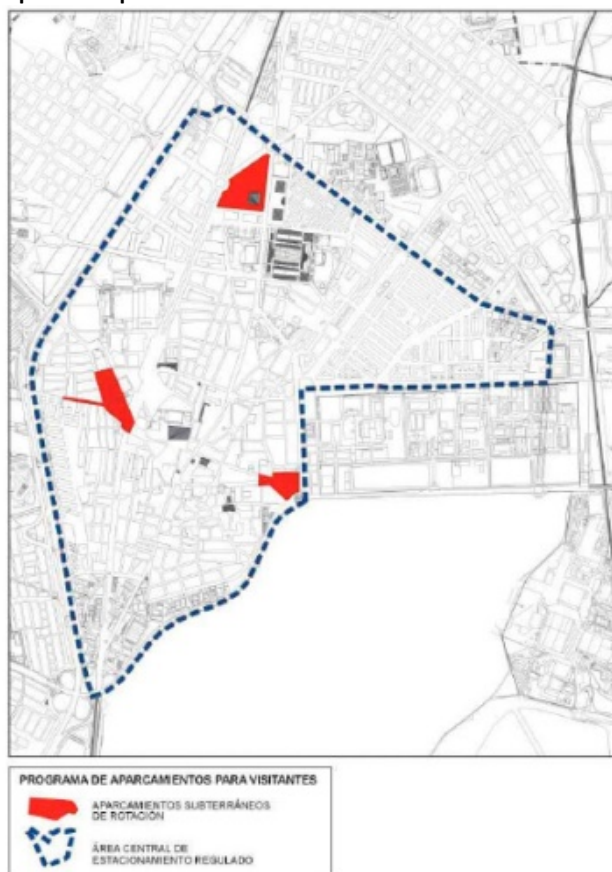
- Ampliación del previsto en Barrio de las Margaritas, para pasar de 504 plazas a 604.
- Proyecto de 2 nuevos en Perales del Río, con 300 plazas. No se han construido
- Proyecto de un nuevo aparcamiento subterráneo en El Bercial, con 250 plazas.

2016. No se han ampliado los estacionamientos existentes. En El Bercial se han realizado labores de mantenimiento en los aparcamientos de residentes que ya había.

PE3. Aparcamientos para visitantes de rotación / disuasión. Este programa quería eliminar las plazas en rotación de la superficie. Hay déficit de este tipo de aparcamiento y se quería evitar la entrada en el casco urbano. Se proponía la construcción de aparcamientos subterráneos en las siguientes ubicaciones:

- Entre la calle Madrid y la avenida de las Ciudades (por la Universidad a 1,1 Km del centro.) Se ha realizado en superficie, y entre la avenida Federica Montseny la calle Madrid.
- Calle El Cano entre el paseo de John Lennon y calle del Hospital San José (a 500 m, en la entrada por el este). No se ha realizado.
- Calle Leganés, pasada la calle Ferrocarril (a 450 m por el oeste). Este si se ha realizado.

De esta forma quedan cubiertas todas las entradas al centro.

Mapa 23. Propuestas de estacionamiento de rotación-disuasión.

PE4. Reordenación de los aparcamientos en polígonos. Con la finalidad de eliminar el estacionamiento ilegal y garantizar que los autobuses pudieran circular con fluidez en su recorrido a todas horas era necesario reordenar los aparcamientos en los polígonos industriales. A tal fin se destinaron 80.000 €. Entre las medidas propuestas estaban las siguientes:

- Eliminar la oferta de aparcamiento en las paradas de las lanzaderas.
- Potenciar el aparcamiento en línea frente al de batería en aquellas calles por donde circulen autobuses (de las 584 plazas en batería se quedaron 290). Desgraciadamente, las actuaciones van en sentido contrario, en aumentar la capacidad de estacionamiento
- Acondicionamiento y señalización de aparcamientos, especialmente, en las calles Fundidores, Impresores, Morse, Innovación, Adaptación y Río Almanzora, donde se ha detectado estacionamiento ilegal.
- Estudio de la viabilidad del aparcamiento de pago.
- Aumento de vigilancia en los ámbitos de aplicación: Polígono de Los Olivos, Los Ángeles, San Marcos, El Lomo, y Área empresarial Andalucía.

2016. No se ha realizado nada.

PE5. Aparcamiento en centros atractores (Universidad Carlos III, Hospital de Getafe). Para ello se preveía un presupuesto de 80.000 €.

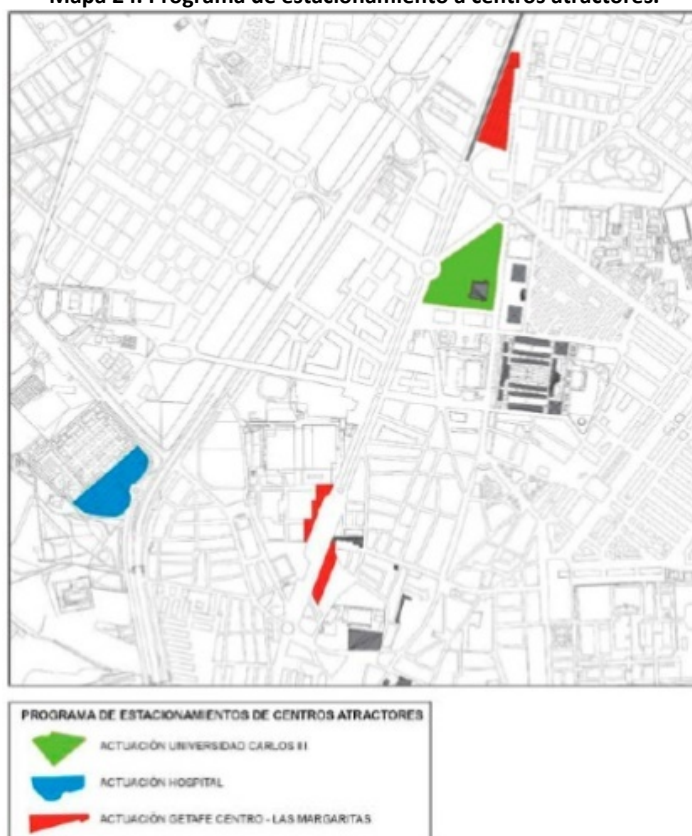
- Hospital Universitario de Getafe. Se quería incrementar la infraestructura (mediante un estudio previo) para evitar el déficit. En 2015 se ampliaron en 210 nuevas plazas.
- Universidad Carlos III. Se quería ofrecer cobertura de estacionamiento a estudiantes y profesores para evitar el estacionamiento ilegal en el barrio de Las Margaritas y el sobreuso del aparcamiento en la estación de Las Margaritas. Se proponía un aparcamiento de pago de rotación.

2016. Se ha incrementado la capacidad en superficie, pero son plazas gratuitas.

Aparcamiento en nodos de transporte (estaciones de Cercanías, Getafe Central y Las Margaritas). Se proponía transformar las plazas gratuitas en plazas de pago, insertar el tipo de billete *Park and Ride* (el

uso del aparcamiento libera el pago del billete de tren).2016. No se ha hecho. Se ha ampliado la capacidad, pero con carácter gratuito.

Mapa 24. Programa de estacionamiento a centros atractores.



PE6. Aparcamiento para Personas con Movilidad Reducida. El objeto era regular las plazas en zonas de estacionamiento regulado, ofrecer criterios de actuación para su ubicación y diseño. Se proponía:

- Publicación de un plano de todas las plazas PMR. En 2016, según el Jefe de la Policía Municipal están geoposicionadas todas las plazas, pero debería consultar al concejal para poder proporcionar esa información. En resumen, no hay datos para verificar el cumplimiento de esta medida.
- Control policial del cumplimiento de los requisitos en esas plazas. Se supone que lo hacen.
- Proporcionalidad entre reserva de plazas adaptadas/plazas libres: 1 plaza adaptada por cada 50 libres (2%).
- En centros dotacionales :2 plazas/por solicitud recibida en un área de influencia de 100 m
- Eliminar el sistema que existía de plazas individualizadas con matrícula. Se cumplió
- Correcta señalización vertical y horizontal. En todas las calles que experimentan alguna remodelación se ha cumplido.
- Aumentar el tamaño de las plazas de acuerdo al decreto 13/2007 de la CAM. Se cumplió.

Getafe tiene problemas de aparcamiento en las áreas centrales. Para resolver esto el PMUS dedica este plan en el que se incluyen varias actuaciones relacionadas con la ordenación del aparcamiento en los polígonos industriales, en los centros atractores, un programa de aparcamientos para residentes o la gestión de las plazas para personas con movilidad reducida. Otras cuestiones que afronta es la regulación del aparcamiento mediante la implantación de la ORA. A pesar de lo eficaz que ha demostrado ser esta medida en muchas ciudades, no sólo por la disuasión en el uso del coche, sino también por los ingresos que representan estas iniciativas, el Ayuntamiento ha decidido no aplicarla. Tampoco se ha acometido la ordenación del estacionamiento en los polígonos industriales. Y la gestión de las plazas para personas con movilidad reducida, a pesar de haber reservado más plazas de las previstas por la legislación, según las asociaciones de discapacitados, se han realizado con escasa sensibilidad (Entrevista a Juan Aguado, 2013) de tal forma que al remodelar las calles se han olvidado de volver a señalizar los espacios para discapacitados.

Línea de Actuación 8. Plan de mejoras en la distribución de mercancías

Líneas de actuación	Programas y propuestas	Presupuesto
P8. Plan de mejora de la distribución de mercancías (DM)	DM1. Ordenación del tráfico de vehículos de mercancías en el casco y otras áreas DM2. Vehículos de distribución verde en zonas peatonales y viario de convivencia DM3. Guía para el diseño de las zonas de carga/descarga DM4. Programa de vigilancia y policía de las plazas reservadas de carga y descarga DM5. Gestión de la información para la logística urbana DM6. Creación de un foro de transporte urbano de mercancías DM7. Organización horaria del reparto de mercancías DM8. Estudio de viabilidad de centros locales de distribución de mercancías.	700.000 €

A esta línea de actuación se le asignaban 700.000 €

BM1. Ordenación del tráfico de vehículos de mercancías en el casco histórico y otras áreas de Getafe. Se proponía incorporar la Ordenanza de Tráfico, un capítulo sobre carga y descarga, y se prohibía el tráfico de pesados (de más de 12 m² en el casco histórico. Esta medida se ha puesto en marcha

BM2. Vehículos de distribución verde en zonas peatonales y viarias de convivencia. Los vehículos pesados que entrasen en la zona peatonal deberían cumplir las normas ambientales de Euro III (2010). Además, se revisarían los estándares cada cinco años. Esta propuesta no se cumple en la actualidad.

BM3. Guía para el diseño de las zonas de carga y descarga. Aún no se ha realizado

BM4. Plan de vigilancia y policía de las plazas reservadas para carga y descarga. No siempre es posible realizar la vigilancia, según las declaraciones del Jefe de la Policía, por falta de personal (Entrevista a Alfonso Serrano, 2015)

BM5. Gestor de información para la logística urbana. Debería gestionar las rutas, e incluirse entre las funciones del Centro municipal de información de Movilidad. Para ello se destinaron 120.000 €. Esta medida aún no se ha puesto en funcionamiento.

BM6. Creación de un Foro del Transporte Urbano de mercancías. En este foro estarían representados comerciales, transportistas, y emisores. Esta medida aún no se ha puesto en funcionamiento.

BM7. Plan de reparto de mercancías. Asignando durante el día vehículos menores, y por la noche de mayor tamaño. No se ha realizado. Lo único que se ha llevado a cabo es el aparcamiento de pesados en el Polígono de Los Olivos.

Línea de Actuación 9. Plan de mejoras a los grandes centros atractores

Líneas de actuación	Programas y propuestas
P9. Plan de mejoras a los grandes centros atractores de viajes (GCA)	GCA1. Gestión de la movilidad en centros educativos. GCA2. Gestión de la movilidad en UCIII. GCA3. Gestión de la movilidad en los centros de actividad económica. GCA4. Gestión de la movilidad en centros sanitarios: Hospital de Getafe. GCA5. Gestión de la movilidad en centros comerciales. GCA6. Gestión de la movilidad en centros de ocio, deporte y espectáculos.

En cuanto a la gestión de la movilidad hay dos tipos de desplazamientos: los desplazamientos recurrentes, a centros de trabajo y estudio; y los desplazamientos a equipamientos y servicios, que generan movilidad puntual, sin un patrón temporal (grandes eventos de ocio, cultura, deporte) o de horario (grandes superficies comerciales). Los desplazamientos al trabajo representan el 40% de la movilidad,

los que se producen por motivos de estudios, el 21,6%. Getafe contaba con 24.500 alumnos no universitarios a los que se suman los 9.000 de la UCIII. Las propuestas fueron las siguientes:

GCA1. Gestión de la movilidad a centros educativos: camino escolar en bici y a pie. Propuesta de desarrollo en Educación Infantil y Primaria en el Colegio Público Sagrado Corazón, situado en el centro de Getafe; y en el IES Clara Campoamor, en el Sector III para aprovechar el uso de la bicicleta. La policía local ha malinterpretado el concepto de camino escolar; las medidas que se toman para la seguridad escolar se limitan a controlar el paso de cebr de la entrada de los colegios, y a garantizar plazas de aparcamiento de rotación en el entorno de los centros escolares para que los padres y madres puedan dejar y recoger a los niños. En 2009 se habilitaron 43 plazas y en 2015 se incrementaron hasta 130.

GCA2. Gestión de la movilidad en la Universidad Carlos III, que afectaría a 4.000 estudiantes. Para ello se preveía un Plan de Movilidad para estudiantes y trabajadores, pero con medidas parciales previas:

- Creación de un gestor movilidad, conexión del carril bici y del paseo entre los campus de Leganés y Getafe (conocido como senda de los estudiantes).
- Instalación de aparcabicis vigilados y protegidos en las entradas de todos los edificios del campus. Recientemente se han inaugurado unos aparcabicicletas.
- Mejora del acceso no motorizado en las estaciones de Getafe Central y Las Margaritas.

Se han instalado aparcabicicletas y estaciones de préstamo de bicicletas públicas en Getafe Central y está previsto hacerlo en Las Margaritas. Además, el acceso a pie está en mejores condiciones, aunque la presión de los automóviles, tanto los estacionados como los que circulan no favorece el acceso de los no motorizados.

- Abrir una ventana de movilidad dentro de la web municipal para el desarrollo del PMUS. Se ha hecho, pero no se gestiona adecuadamente.
- Crear un club de coche compartido en la web Universidad, se destinan 50.000 €. Se ha dispuesto un espacio en Internet, pero no se impulsa desde el ayuntamiento⁸⁸. Desde el enlace se abre la web compartir.org, que nada tiene que ver con Getafe y que permite compartir coche I, se comparte coche con toda España. El Ayuntamiento no lleva control sobre el número de personas que comparte coche, y del éxito o fracaso de la medida.

2016. Aunque se ha realizado un Plan de Movilidad para el campus de la UCIII en Getafe, nunca se ha puesto en marcha.

GCA3. Gestión de la movilidad en los centros atractores de actividad económica. 50.000 €.

- Desarrollar de planes movilidad al trabajo en los polígonos industriales y empresariales.
- Realizar planes de movilidad en empresas.
- Conectar con las vías ciclistas y empresariales.
- Instalar puntos de préstamo de bicis en zonas centrales de los polígonos.
- Instalar aparcamientos de bicicletas en empresas, excepcionalmente también duchas.
- Incrementar la frecuencia de las líneas lanzadera.
- Mejorar la señalización e información de las paradas de autobús.
- Instalar marquesinas en las paradas.
- Instalar sistemas de información en tiempo real.

2016. No se ha llevado a la práctica ninguna de estas medidas.

GCA4. Gestión de la movilidad en centros sanitarios (Hospital Universitario). El Hospital es el centro de referencia del Área 10 (Parla, Getafe, Pinto, Leganés, Móstoles y Alcorcón). En su espacio hay continuamente problemas de tráfico y congestión. El Hospital cuenta con 1.020 plazas. Se busca el más fácil acceso de las personas con discapacidad. El objetivo es conseguir mejoras condiciones mediante las acciones propuestas.

- Elaboración de un PMUS en los polígonos.

⁸⁸ La web está ubicada en <https://www.getafe.es/areas-de-gobierno/economia-y-hacienda/movilidad-y-transportes/actuaciones/comparte-coche/>

- Medidas aisladas: gestión del aparcamiento en recinto.
- Incremento de las frecuencias del transporte público.
- Reubicación de las paradas de taxis.
- Incremento de las frecuencias de transporte colectivo.

Dentro del PMUS se contemplaba una serie de medidas para poder iniciar la elaboración de un Plan de Movilidad en el Hospital Universitario. Pero no se ha hecho nada, a pesar de la caótica situación del aparcamiento y el tráfico, tan contraproducente para la curación de los enfermos. Respecto al Hospital de Getafe, no sólo no se hace lo previsto en el PMUS, sino que las decisiones tomadas entran en contradicción con la movilidad sostenible como fue la propuesta de ampliación del aparcamiento, en vez de mejorar los servicios del transporte público o la accesibilidad peatonal y ciclista.

GCA5. Gestión de la movilidad en centros comerciales, donde el acceso era mayoritariamente en coche. Para evitar la falta de estacionamiento se proponían las siguientes medidas para las que se destinaban 250.000 €:

- Gestión del aparcamiento.
- Dotación de líneas de transporte público con espacios para llevar bultos (compra).
- Estudio de viabilidad con los usuarios de la estación para conocer de dónde vienen.
- Ubicar en los centros comerciales puntos de recarga.
- Préstamo de bicis en lugares cercanos a la estación de tren.
- Mejora de las líneas de transporte público a las zonas comerciales.

2016. Estas medidas no se han desarrollado.

GCA6. Gestión de la movilidad en centros de ocio, deporte y espectáculos, que implica acciones de dos tipos para las que se destinan 200.000 €.

- Reducir el impacto de la accesibilidad: instalar aparca bicicletas en polígonos, piscina, etc.
- Gestionar la demanda de los asistentes a espectáculos: gestionar las plazas estacionamiento en los entornos de los estadios de fútbol, reforzamiento de las líneas de autobús allí donde existan.

2016. Estas medidas no se han desarrollado. En relación a la gestión de la movilidad de eventos multitudinarios, se ponen en marcha medidas especiales de gestión del tráfico y del aparcamiento, así como refuerzos del transporte público (Plan Bajada de la Virgen de Los Ángeles o Festival en Vivo).

Línea de Actuación 10. Plan de Medidas de Gestión de la Movilidad

Líneas de actuación	Programas y propuestas	Presupuesto
P10. Plan de medidas de gestión de la movilidad (GM)	GM1. Coche compartido	

El objetivo es que el parque de vehículos existente, ocupado mayoritariamente por un ocupante, aumente el número de usuarios por vehículo. A tal fin se destinan de 100.000 €. Para ello se propone crear un *Club del coche compartido*, incentivar programas de coche compartido en polígonos (en la misma página que el resto), y estudiar la posibilidad de crear una empresa de *Carsharing* en Getafe. Este plan incluye la puesta en marcha de un programa de coche compartido (GM1). La Oficina de la Movilidad ha abierto una Web para potenciales usuarios y se ha creado un registro de particulares que buscan compartir trayectos en coche. No se tienen datos sobre el número de usuarios. Se ha desarrollado pero con muy poco éxito y, como sucede con otras medidas, se vincula a una página nacional de coche compartido.

Línea de actuación 11. Plan de mejoras de la calidad ambiental y el ahorro energético

Líneas de actuación	Programas y propuestas	Presupuesto
P11. Plan de mejora de la calidad ambiental y ahorro energético (CA)	CA1. Dotación progresiva de turismos y flotas de transporte ecológico. CA2. Técnicas de conducción eficientes.	

Getafe desarrolla un programa para la dotación progresiva de flotas de transporte ecológicas (CA1); fomenta de los puntos de recarga en aparcamientos públicos (en curso). Igualmente participa en programas de promoción del Fondo del Carbono para una Economía Sostenible para sustitución de vehículos de la flota municipal por vehículos eléctricos o híbridos; también ha creado una patrulla ciclista de la policía municipal.

Línea de actuación 12. Organización municipal de apoyo a la movilidad sostenible

Líneas de actuación	Programas y propuestas	Presupuesto
P12. organización municipal de apoyo a la movilidad sostenible (OM)	OM1. Reorganización del área de movilidad del ayuntamiento de Getafe. OM2. Foro de apoyo a la movilidad sostenible. OM3. Centro municipal de información de movilidad.	

Este programa se compone de tres medidas:

OM1. Reordenación del área de movilidad del Ayuntamiento. Desarrollar una nueva estructura que integre a los diferentes departamentos que trabajan en movilidad y que en ese momento tenían problemas para gestionar de manera común estos temas: 480.000 €. Según Irene Gallego se ha conseguido (Entrevista a Irene Gallego, 2013).

OM2. Foro de apoyo a la movilidad sostenible. Fomentar la participación ciudadana (políticos, expertos, administraciones públicas, asociaciones de usuarios) en las decisiones relativas a la movilidad, con el objetivo de promover su sostenibilidad, así como el seguimiento de las mismas con carácter permanente. Este foro habría de convocarse dos veces. Para su desarrollo se destinan 330.000 €. Durante el gobierno municipal del PP, el consistorio no se reunió con los agentes sociales. Tras las elecciones de 2015, llegó al gobierno municipal el PSOE con el apoyo de Ahora Getafe. Durante la actual legislatura las reuniones han sido muy limitadas.

OM3. Centro municipal de información de movilidad

Este Centro sería responsable de la coordinación de los programas y campañas de movilidad dispuestos en el PMUS, y de la difusión de alternativas de transporte. Se recomendaba que contara con un apoyo político fuerte, con una ubicación real y virtual para llegar al máximo número de personas. Para ello se presupuestaron 1,5 millones €. Estas propuestas podría ser la actual Oficina de la Movilidad; en este sentido está en funcionamiento, sin embargo ha vigilado escasamente por la mejora de la movilidad sostenible. Este Plan se apoyaba en su origen en la reordenación del área de movilidad del Ayuntamiento, en el Foro de la Movilidad y en el centro municipal de información de la movilidad. La Oficina de la Movilidad, creada en 2010, trataba de organizar algunas de estas funciones. Entre las tareas que acometía estaba dirigir e implementar las propuestas del Plan, desarrollar labores informativas y de comunicación, apoyando a los departamentos municipales, elaborar proyectos y realizar el seguimiento del PMUS.

Entre las actividades que ha realizado en estos dos años de funcionamiento se encuentran la organización de la Semana Europea de la Movilidad (2012) bajo el lema “Participa en los Planes de Movilidad de tu ciudad, ¡Muévete en la buena dirección! La puesta en marcha de la página web⁸⁹ que incluye contenidos sobre modos de desplazamiento en el municipio, iniciativas municipales en movilidad sostenible, iniciativas de sensibilización, ventajas de la bicicleta y del coche compartido, información y recomendaciones sobre cómo desplazarse cuando se celebran eventos en la ciudad y recogida de propuestas ciudadanas. A juzgar por las impresiones que los entrevistados han señalado, ni la Oficina de la Movilidad ni la página web parece aportar la información necesaria.

⁸⁹ Oficina de Movilidad del Ayuntamiento de Getafe. Disponible en <https://www.getafe.es/areas-de-gobierno/economia-y-hacienda/movilidad-y-transportes/actuaciones/oficina-de-movilidad-2/>

7.4. Seguimiento y evaluación de los indicadores de control del PMUS de Getafe (2006-2016)

El texto refundido del PMUS de abril de 2009, que es el que se presenta al Ayuntamiento en pleno para su aprobación, incluye el punto 5 “Seguimiento. Indicadores de evaluación” para establecer los mecanismos de seguimiento, evaluación y supervisión del Plan de Movilidad Urbana Sostenible; corresponde a la quinta y última fase: “el PMUS reconoce que existe una última fase que corresponde al establecimiento de los mecanismos de seguimiento, evaluación y supervisión de los programas”.

El Plan establecía horizontes de seguimiento a corto plazo, para 2009, a medio plazo, 2012, y a largo plazo, 2016. Proponía además la adecuación o revisión del PMUS cada cuatro años, por lo que habría de haber tenido ya, al menos, dos revisiones. El PMUS revisado debería “reconsiderar los objetivos y el contenido de los programas en marcha e incluir otros nuevos, si fuera necesario”. El Plan recomendaba que, si por razones de oportunidad fuera necesario introducir nuevas medidas de movilidad, estas deberían adscribirse a nuevos programas. No se señalan con detalle cuales son los mecanismos y los instrumentos para esa evaluación.

En la actualidad, la Oficina de la Movilidad es el único organismo que podría tener entre sus funciones la evaluación y seguimiento del PMUS, al menos así fue concebida por el equipo encargado de su redacción. Sin embargo, tal y como afirma Irene Gallego, una de las técnicas que trabaja en la Oficina de la Movilidad: “No hay seguimiento de la evolución de los indicadores [...] Se quería poner un observatorio [...] que midiera los indicadores, pero aún no se ha realizado” (Entrevista a Irene Gallego, 2013). La conveniencia de un observatorio es también señalada por el representante de la asociación ciclista Ciclope, Carlos Poblete: “Se debería haber realizado un organismo, una especie de observatorio” (Entrevista a Carlos Poblete, 2013).

Ángel Cediel, coordinador del IDAE en el PMUS de Getafe puntualizaba que “falta una especie de supervisión”. Domingo Martín, codirector del PMUS de Getafe desde el Consorcio de Transportes señalaba, al ser preguntado sobre el cumplimiento de los objetivos, lo siguiente: “diría que no, pero no se puede afirmar porque no hay datos; hay un elemento fundamental y es el seguimiento del plan, de los indicadores, que es en lo que te puedes basar, si no se mide es muy difícil conocer si se cumple o no, si no se mide, no se puede evaluar. El problema de este PMUS, y de todos los PMUS, es que no hay Plan de Seguimiento, aunque el Plan lleve aparejado un plan de seguimiento no se exige”. Getafe “teniendo una Oficina de la Movilidad, debería hacer medición de indicadores”. El representante del Consorcio continúa afirmando: “La Oficina debe encargarse de seguir el PMUS, de revisarlo y reorientarlo. Lo que no sé es que es lo que hacen; la estructura no está mal, se podría hacer el seguimiento del PMUS” (Entrevistas a Domingo Martín, 2013).

En su propia documentación el PMUS dejaba claro que debería ser un “elemento vivo”, capaz de una constante adaptación a los problemas de movilidad urbana y metropolitana que tiene Getafe. Para ello es necesario medir indicadores, hacer seguimiento y evaluar.

El PMUS adjuntaba en las últimas páginas del documento de propuestas una tabla en la que se supone están incluidos los programas y los indicadores más representativos que pudieran servir de guía para una adecuada evaluación. En este programa de seguimiento el PMUS señala que estos indicadores pretendían ser cuantificables y compatibles con los objetivos.

Aunque la intención es correcta, al analizar el listado de casi un centenar de indicadores, puede observarse que en la gran mayoría de los programas se confunden indicadores con objetivos. Las prisas por finalizar la propuesta, la confusión surgida en la coordinación de programas e indicadores, no permitieron ver la importancia de redactar un documento claro, sencillo y sin contradicciones. El documento final cuenta con errores de redacción, de expresión y de comunicación, además de los técnicos, lo que, en definitiva, impide comunicar adecuadamente sus contenidos.

Por ejemplo: El programa OC1: “Ordenación de la circulación en el viario urbano”, tiene adscritos cuatro

indicadores: reducción de la accidentalidad, reducción de la IMD urbana, reducción de la velocidad en el centro, y eliminación de tráfico. Pero, en realidad, a lo que se refieren estos indicadores es a objetivos específicos. Así, el indicador para reducir la velocidad es el “número de accidentes”, de manera que sería la observación de ese indicador, lo que permitiría ver si se produce la reducción de los accidentes y la posible mejora de la tendencia. Lo mismo pasa con prácticamente el centenar de indicadores enumerados.

La idea inicial del plan era que la Oficina de la Movilidad, que debiera canalizar el cumplimiento de los programas, realizara el seguimiento y evaluación de los mismos. Sin embargo, con el tiempo, esta tarea se fue diluyendo y las empresas adjudicatarias de la Oficina nunca han asumido este tipo de tareas. Desgraciadamente, la evaluación no ha recaído en otros departamentos municipales; simplemente, nadie se ha ocupado de ello.

Cualquier instrumento de planificación debe contar con una herramienta de seguimiento que permita conocer el grado de cumplimiento de los programas y medidas de actuación, saber si lo propuesto tiene una lógica o debe adaptarse a la realidad existente para lograr los objetivos propuestos. Detectar los puntos negativos, los conflictos en la puesta en marcha de algunas propuestas y como solucionarlas. Sin seguimiento y evaluación, difícilmente se puede conseguir mantener el PMUS “vivo”, tal y como señala el propio plan.

Como ya se ha comentado, no hay un sistema de evaluación, y por ello esta investigación ha intentado elaborar una revisión la evolución de los indicadores de control principales que definirían un escenario de futuro. Si el gobierno municipal hubiera adoptado medidas de reconducción de la movilidad, los indicadores tendrían resultados favorables a la reducción de los impactos ambientales, y habrían logrado un menor consumo de recursos y energía para satisfacer las necesidades de desplazamiento tanto de los residentes como de los visitantes. En el caso de que no se hubiera aplicado ninguna modificación de las políticas existentes, el escenario de partida, que ya tenía un elevado grado de insostenibilidad, se habría encaminado a situaciones de mayor riesgo, en algún sentido, ya irreversibles.

En primer lugar se presentan los indicadores que condicionaron y todavía condicionarán la movilidad. Algunos de ellos permanecen inalterados desde hace una década, como sucede con los condicionantes orográficos. Otros, sin embargo, han cambiado: la estructura demográfica de los residentes, el grado de motorización de las familias, el perfil laboral de los trabajadores que acuden a las áreas productivas de Getafe, o el grado de motorización de los estudiantes que diariamente asisten a clase en la Universidad Carlos III.

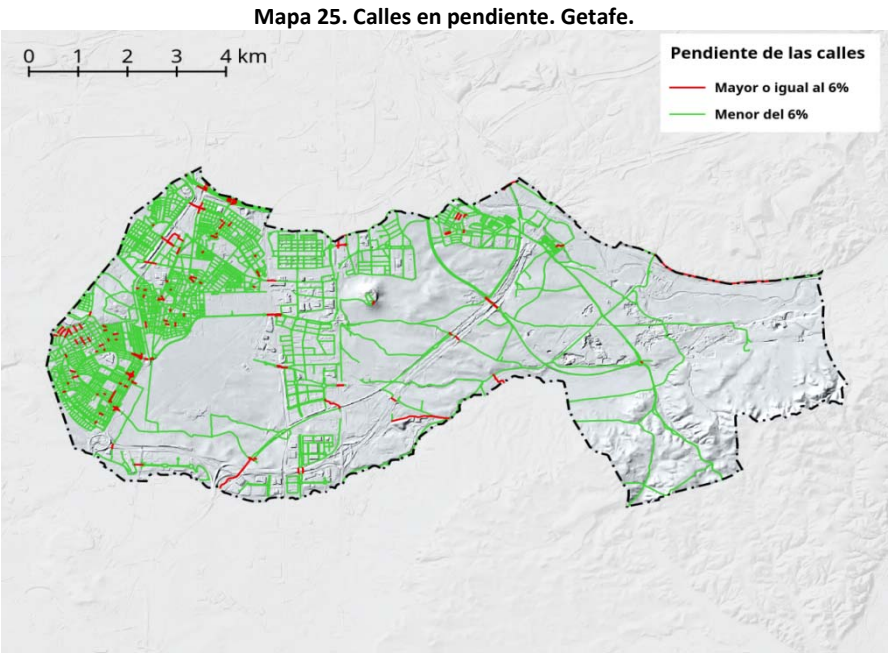
7.4.1. Condicionantes de la movilidad y accesibilidad municipal

A continuación se analiza hasta qué punto los determinantes del municipio favorecen o no la movilidad sostenible: las oportunidades y barreras que ofrece el medio físico, las demandas de los diferentes grupos de edad, y las personas con discapacidad, el grado de motorización y de autonomía frente al modelo de movilidad actual, así como de ciertos colectivos como los trabajadores que acuden a diario a Getafe. Se incluyen los condicionantes urbanísticos por haber apostado por una ordenación que genera grandes espacios segregados multifuncionales y alejados entre los orígenes y destinos.

7.4.1.1. Oportunidades y barreras del medio físico

El soporte físico donde se asientan los desarrollos urbanísticos del municipio y donde las personas se desplazan tiene una orografía prácticamente llana que ofrece grandes posibilidades a la movilidad no motorizada. La altura máxima se sitúa al oeste en el cerro Buenavista, con 704 m, y la más baja en la vega del Manzanares con 540 m. Las mayores pendientes no superan el 6%, umbral de la accesibilidad peatonal. Las zonas con desniveles importantes se encuentran en los Cerros de la Maraños, donde se sitúa el Instituto Tecnológico y hay desniveles de 140 m en los Cantiles. Esta orografía ha permitido que la mayor parte del callejero de Getafe, el 96,5%, tenga pendientes inferiores al 6% (508,926 m),

quedando tan solo un 3,5% (18.405 m) con pendientes iguales o superiores al 6%, umbral de accesibilidad peatonal.



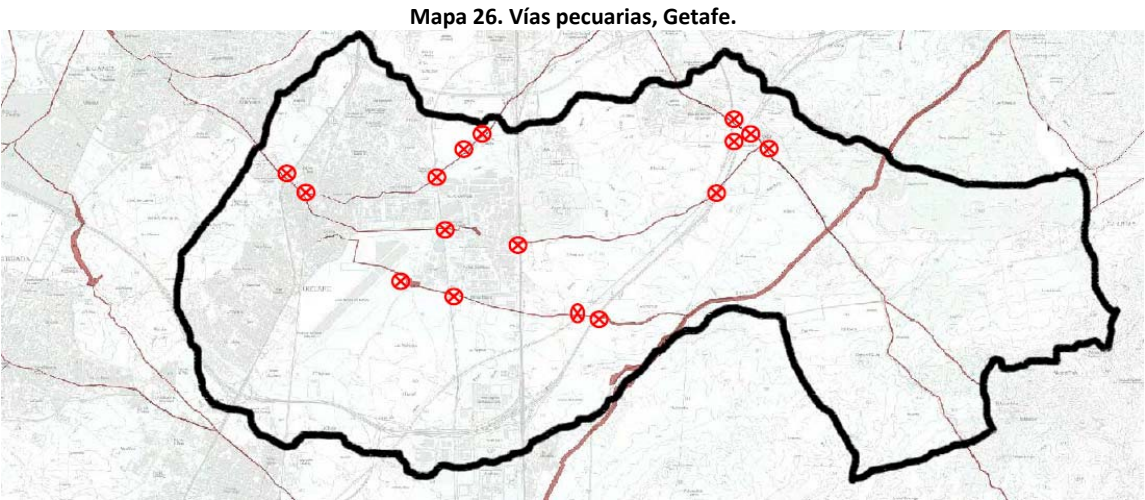
Fte. Elaboración propia a partir del modelo digital del terreno, IGN.

Sin embargo, esta orografía no impide que haya problemas de accesibilidad en el municipio. Por un lado, la extensa urbanización consolidada con el paso del tiempo y sus infraestructuras viarias y ferroviarias han ido rompiendo los itinerarios tradicionales de la población. Así sucede que las vías pecuarias se encuentran interrumpidas y ocupadas (Vías Pecuarias, 2013).

Tabla 54 Inventario de la red de vías pecuarias en el término municipal de Getafe

	m longitud	m ancho	m ²
Cañada Real o Senda Galiana	6.500	75,22	650.000
Vereda del Molino	70	20,89	7.000
Vereda del Molino	3.930	20,89	393.000
Vereda del Camino de San Martin	8.300	20,89	830.000
Vereda de San Marcos	5.400	20,89	540.000
Vereda de Leganés a Perales del Río	10.100	20,89	1.010.000
Descansaderos: Prado de San Marcos, Abrevadero Praderas Cuniebles y Los Pradillos	34.300		
Total			3.430.000 (342 has)

Fte. <http://www.viaspecuariasdemadrid.org/inventario-de-vias-pecuarias.html>



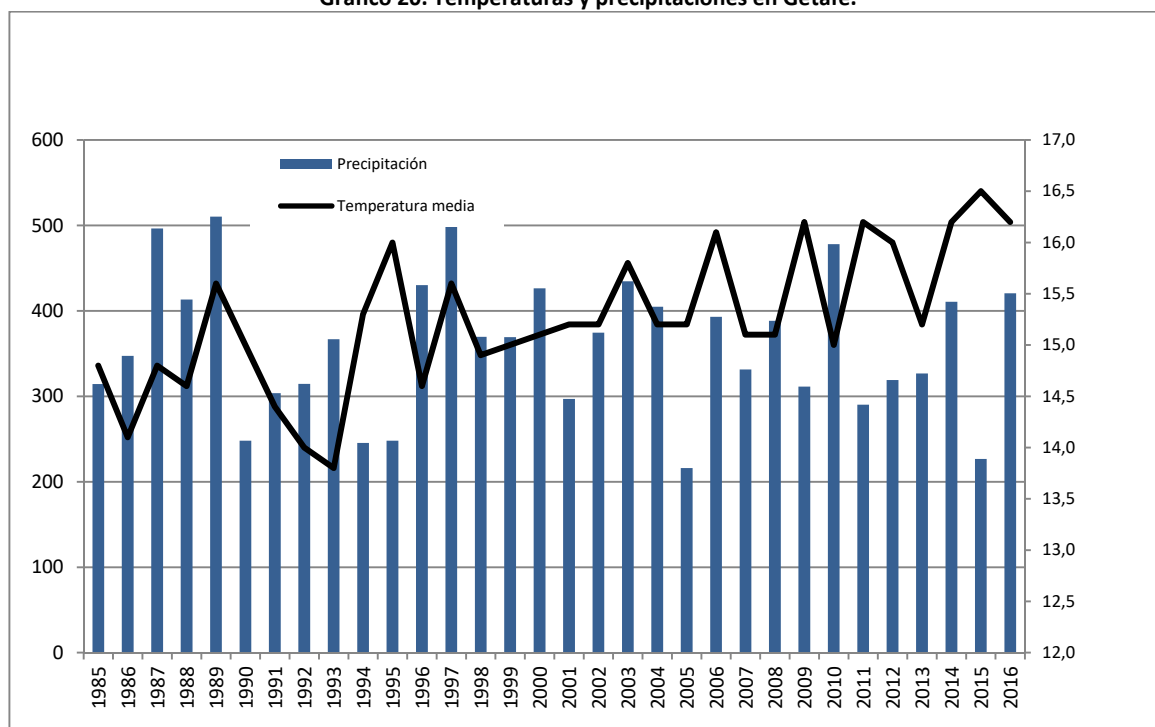
Fte. <http://www.madrid.org/cartografia/visorCartografia/html/visor.htm>

Las vías pecuarias tienen su origen en la cultura trashumante, en el desplazamiento del ganado para buscar los mejores pastos en cada estación del año. En la actualidad, la actividad ganadera registrada en las vías pecuarias de la Comunidad de Madrid es puramente testimonial. Estos espacios públicos constituyen corredores ambientales fundamentales para la conservación de los ecosistemas y sirven como itinerarios para la movilidad peatonal y ciclista. Sin embargo, en el municipio de Getafe han sufrido muchas invasiones por las infraestructuras viarias y ferroviarias, así como por la base aérea instalada en el municipio. En otras ocasiones, se trata de nuevos desarrollos urbanísticos, como sucede con Los Molinos, que en lugar de aprovechar los trazados ya existentes marcados por los itinerarios, diseñan una cuadrícula sobre el terreno, invadiendo el ancho de la vereda.

Hay elementos del medio físico que pueden contribuir a la defensa y a la práctica de la movilidad sostenible como la vegetación en torno a los itinerarios peatonales y ciclistas, o las láminas de agua. Sin embargo, en el caso de Getafe, estos elementos se concentran en el Parque SE y en algunas zonas verdes: las Lagunas de Perales, la ribera del Manzanares que atraviesa el municipio durante 8,5 km. En estos casos la práctica del pedaleo o la marcha a pie están asociadas con el esparcimiento, aunque también podrían formar parte de la red de itinerarios peatonales y ciclistas para el uso cotidiano de la bicicleta. Al sur del término municipal transcurren 16,5 km del Arroyo Culebro, actualmente rodeado de urbanización y por donde transcurre la M50. A pesar de ser un parque urbano, desgraciadamente no mejora la calidad del entorno). Por otra parte el Culebro tiene un escaso caudal que llega a desaparecer en los meses de verano.

Las características climáticas del municipio son favorables a la movilidad de los medios no motorizados; Getafe tiene un clima mediterráneo continentalizado, con inviernos fríos y temperaturas medias de 6º C⁹⁰, frecuentes heladas, pero con nevadas ocasionales. Por el contrario, los veranos son calurosos, con medias de 26º C. En 2016 se registraron temperaturas especialmente elevadas, superando los 40 grados en varias ocasiones (Aemet, 2016).

Gráfico 20. Temperaturas y precipitaciones en Getafe.



Fte. Anuario estadístico de la Comunidad de Madrid.

La precipitación anual no llega a los 500 mm, con su valor mínimo en verano. La humedad media a lo largo del año se sitúa alrededor del 57 %, con una gran oscilación entre las épocas frías, mucho más

⁹⁰ Getafe cuenta con un observatorio meteorológico que está ubicado en la base aérea. Aemet, 2018.

húmedas, y las cálidas, que resultan muy secas. Getafe cuenta con un número importante de horas de sol anuales: 2.850, que favorecen la vida en la calle y, por tanto, caminar y pedalear. A ello también contribuyen la escasa humedad relativa del aire (57%), y los vientos suaves.

7.4.1.2. Una población que continúa creciendo

A lo largo de estos últimos treinta años se ha producido un incremento generalizado de la población que ha pasado de 143.458 habitantes a 176.656. En 2006 Getafe tenía 159.420 habitantes y una década después 17.236 más. Una de las razones de este crecimiento se debe a la llegada de población extranjera; en 2006 representaban el 11,1% de la población (26.014), y en 2016, el 12,8% (22.652).

Es importante conocer cuál ha sido la estructura demográfica en los años pasados para comprobar si las políticas de movilidad han respondido a sus necesidades. Analizando la pirámide de edad en el escenario de partida del PMUS y en el momento de finalización del Plan: 2006 y 2016, pueden verse los grandes grupos de población que predominaban en cada escenario, y comprobar si las políticas de movilidad se han adaptado a esos colectivos.

Tabla 55 Evolución de la estructura demográfica de Getafe

	2006		2016	
	Habitantes	%	Habitantes	%
0-9 años	14.699	9,22	19.040	10,78
10 -19 años	14.291	8,96	16.063	9,09
20-64 años	111.576	69,99	108.899	61,64
65-84 años	17.070	10,71	29.425	16,66
85 y + 100 años	1.784	1,12	3.229	1,83

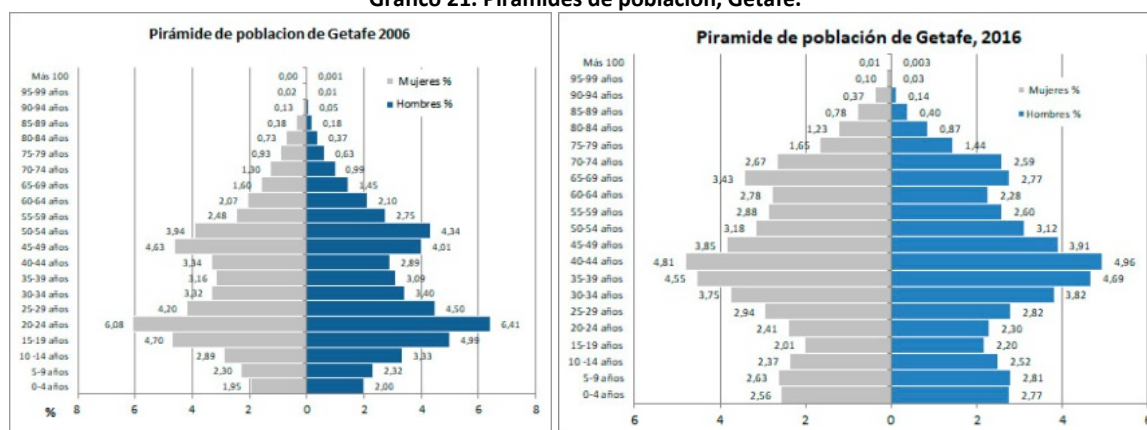
Fte. Elaboración propia a partir de los datos del Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid.

El aumento de la población de más de 65 años casi se ha duplicado entre 2006 y 2016, con la novedad de una mayor presencia de mayores de 85 años, unos 1.400 más, y de ellos, superan los 100 años 13 personas en 2006, y 23 en 2016. El barrio más envejecido es San Isidro, con un 23% de población de más de 65 años, seguido por Las Margaritas, con 21%, y La Alhóndiga. Las personas mayores padecen discapacidades motivadas por la vejez que les impiden en muchas ocasiones tener una buena movilidad. Es necesario tener presente a estos colectivos para diseñar los espacios públicos, las calles y el transporte público. Es necesario facilitar la accesibilidad a aquellos destinos que son para ellos imprescindibles, como los centros de salud, los centros de día, y sobre todo su propia vivienda.

Al mismo tiempo, Getafe es un municipio que recupera población, muchos de los que llegan allí son parejas jóvenes con niños, un hecho que se refleja en la pirámide con 6.100 menores de 19 años más que en 2006, de los que 4.300 son menores de 9 años. Esta recuperación obliga a una mayor preocupación hacia la movilidad de los más pequeños y de quienes cuidan de ellos. En 2015, los barrios con mayor porcentaje de población infantil (menores de 16 años) son El Bercial, con un 26,3%, Getafe Norte, con el 23,6% y Perales del Río, con el 22,1%.

Las cifras de la población activa en este periodo se han mantenido prácticamente iguales. Es el colectivo más numeroso, más motorizado, que usa el automóvil para ir a trabajar, estudiar, resolver gestiones, ir de compras, llevar a sus hijos a la escuela, o desconectar en un gimnasio. Es una parte de la población con la que hay que hacer un especial esfuerzo para modificar sus pautas insostenibles de movilidad. Pero también es el colectivo que utiliza los servicios de transporte público y que padece las consecuencias de su mal funcionamiento con prolongados tiempos de espera, mala accesibilidad desde su lugar de residencia o ausencia de servicios.

Gráfico 21. Pirámides de población, Getafe.



Fte. Elaboración propia a partir de los datos del Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid.

Otro factor que condiciona la movilidad es la densidad de población. Cuanta más alta sea, mayores posibilidades tiene ese espacio de alcanzar desplazamientos sostenibles, de que sus habitantes puedan ir a pie o en bicicleta, o de que los transportes públicos sean eficientes. Hay que señalar que Getafe tiene una densidad superior a la del conjunto de la región (612 hab/Km²) o a la del sur metropolitano que alcanza los 805 hab/Km². En las tres últimas décadas Getafe ha incrementado su densidad; en el escenario de partida del PMUS (2006), contaba con 1.993 hab/Km², y en 2016, con 2.245 hab/Km². Pero la densidad es muy superior en algunos barrios, construidos en los años sesenta y setenta, como Las Margaritas, con 22.154 hab/Km²; Juan de La Cierva, con 22.149; o La Alhóndiga, con 18.265. Además, existen algunas promociones públicas de aquella época donde son aún superiores, como en el barrio de Fátima, donde se llega a los 58.125 hab/Km² o San Isidro Sur, con 90.584 hab/Km² (Ministerio de Fomento, 2011).

Estos datos permitirían pronosticar a simple vista un escenario con una urbanización compacta que favoreciera la movilidad sostenible en cercanía. Sin embargo, en la década de los ochenta se comenzaron a introducir tipologías habitacionales de baja densidad. Este proceso se inició con el cambio de tipología y densidad en la promoción cooperativa del Sector III, y prosiguió en otros puntos del municipio en las siguientes décadas. El nuevo modelo disperso ha incentivado el uso del automóvil, tanto para la movilidad interna como externa, y ha impedido que desplazamientos cotidianos como ir al colegio, pudiera hacerse a pie.

En la actualidad uno de los problemas de movilidad sin resolver que tiene el municipio es el desplazamiento diario de los niños hasta los colegios. Tradicionalmente iban andando pero desde mediados de los noventa y, especialmente con el cambio de siglo, una parte cada vez más importante de esos desplazamientos se realizan en el coche del padre o de la madre, o en ruta escolar. Un comportamiento sostenible trataría de que los niños fueran autónomos en sus desplazamientos. La población escolar afectada era en 2006 de 25.636 alumnos, y en 2016 de 31.855. Las consecuencias para los pequeños eran muy diversas: mala calidad del aire, riesgo de atropello, ocupación de aceras y espacios peatonales por los coches de los padres y madres de otros alumnos, etc.

7.4.1.3. Las necesidades de las personas con discapacidad

Otro importante condicionante es la capacidad física, sensorial e intelectual de cada persona para desplazarse por el espacio público y utilizar los transportes. Aunque la legislación obliga a los ayuntamientos a aplicar la normativa de accesibilidad, lo cierto es que las personas con discapacidad padecen continuamente los efectos de obstáculos y barreras que rompen la cadena del transporte. Estas rupturas impiden a muchas personas realizar cualquier desplazamiento o les obligan a hacerlo con un gran esfuerzo.

Aunque en Getafe se ha reducido la población con discapacidad en unas 1.500 personas, el envejecimiento ha hecho que la proporción de personas con discapacidad sea mayor en 2016, con 48,2 por cada 1.000 habitantes, que en 2006, cuando había 37,4. Esta cifra se encuentra por debajo del dato de la Comunidad Autónoma que era de 51,9 personas cada 1.000 habitantes, una región con población cada vez está más envejecida.

Tabla 56 Personas con discapacidad en Getafe

	2006	2016
0 a 64 años	5.851	5.131
65 y más años	4.175	3.379
Totales	10.026	8.510
Proporción /1.000 hab	37,4	48,2

Fte. Datos estadísticos de personas con discapacidad en la Comunidad de Madrid en 2016 y 2006. www.madrid.org

Para que las personas con discapacidad utilicen el espacio público es necesario que se cumpla la normativa de accesibilidad. Las actuaciones llevadas a cabo en la última década en el centro de Getafe contribuyen al desplazamiento normalizado de aquellas personas que sufren discapacidad. Los nuevos barrios nacen ya con la inclusión de los criterios de accesibilidad en sus proyectos, y los que se han rehabilitado han incorporado muchas de esas soluciones. No debe olvidarse que la discapacidad física es mayoritaria, más de la mitad de las personas están afectadas por alguna limitación de este tipo.

7.4.1.4. Disponibilidad de los residentes en Getafe para poder conducir.

La movilidad de la población depende de muchos factores, como ya se ha indicado, y uno de ellos es la disponibilidad de permiso de conducir, más aún, en un municipio donde la accesibilidad en muchos lugares depende del coche. La publicidad y la industria del automóvil han llegado a hacer creer que todo el mundo puede conducir. Sin embargo, esto no es así, la movilidad en coche tiene muchos obstáculos para ciertos colectivos y de diversa índole. Es cierto que cada vez la población está más motorizada, que se ha educado para poder conducir. En Getafe, desde 2008 se mantienen porcentajes similares, y en 2016 el 52,8% de la población disponía de un permiso de este tipo. Teniendo en cuenta que los menores de 18 años no pueden legalmente tenerlo, y que muchas personas mayores han perdido la capacidad de utilizarlo, puede afirmarse que casi toda la población adulta tiene permiso de conducir. Esta cifra es algo superior en el conjunto de la región, donde se sitúa en el 53,6%. En relación al género, Getafe aún mantiene una importante diferencia en el acceso al permiso de conducir entre hombres y mujeres. En 2008 mientras que los hombres tenían el 62,4 % de los permisos, las mujeres sólo llegaba el 37,6%; en 2016 los datos mientras muestran un mayor equilibrio: las mujeres llegaban al 40,3%.

7.4.1.5. Un municipio que le cuesta salir de la crisis: economía y empleo

Una de los factores que determinan la movilidad de un municipio es la actividad económica. El desplazamiento por motivo laboral concentra un tercio del conjunto de la movilidad. En el caso de Getafe no sólo sus habitantes van a los centros de trabajo (tanto dentro como fuera del municipio), sino que miles de personas llegan cada día para desarrollar su actividad laboral.

Es cierto que en la última década Getafe se ha visto afectado por la crisis económica iniciada en 2007-2008, momento en que descendió la actividad productiva. Prueba de ello fue la pérdida de 5.065 empleos entre 2006 y 2011⁹¹. Esto trajo consigo una disminución de la movilidad laboral entre los polígonos industriales y los lugares de residencia, pero también se produjo una disminución de la movilidad en su conjunto. Pasados esos años, a partir de 2014 tuvo lugar una leve recuperación económica, que coincidió con un incremento de la movilidad, pero que se ha visto mejorada levemente por el empleo, ya que desde el 2006 se han perdido 3.783 empleos.

⁹¹ Ocupados, 63.956 (2011). Anuario Estadístico de la Comunidad de Madrid, 2012.

Tabla 57 Relación de actividades económicas por ubicación de Centro de trabajo y rama de actividad en Getafe

	2006	2016
Agricultura y ganadería	451	62
Minería, industria y energía	14.256	14.140
Construcción	7.437	4.916
Servicios: distribución y hostelería	11.231	21.116
Servicios: Empresas y financieros	9.578	10.359
Otros servicios	25.073	14.460
Inmobiliarios		326
Totales	69.162	65.379

Fte. PMUS-G 2007 y datos www.ine.es

En 2016 había en Getafe 12.880 unidades de producción de las que 10.389 eran de menos de tres trabajadores, y solo 29 contaban con 250 o más. Entre 2009 y 2014 se perdieron 5.480 empleos, pero entre 2014 y 2016 hubo una cierta recuperación que permitió superar las cifras iniciales. Sin embargo, en los últimos años el porcentaje de paro no ha dejado de crecer en el municipio: si en 2006 había un 4,5%, en 2016 se había incrementado hasta el 7,7%, aunque en 2017 disminuyó en un punto registrándose un 6,7%. Esta situación tiene un claro reflejo en la movilidad, ya que los parados reducen significativamente sus necesidades de desplazamiento, no sólo porque no tengan que acudir al puesto de trabajo, sino porque también reducen su nivel de consumo y, en consecuencia, sus desplazamientos por compras y ocio.

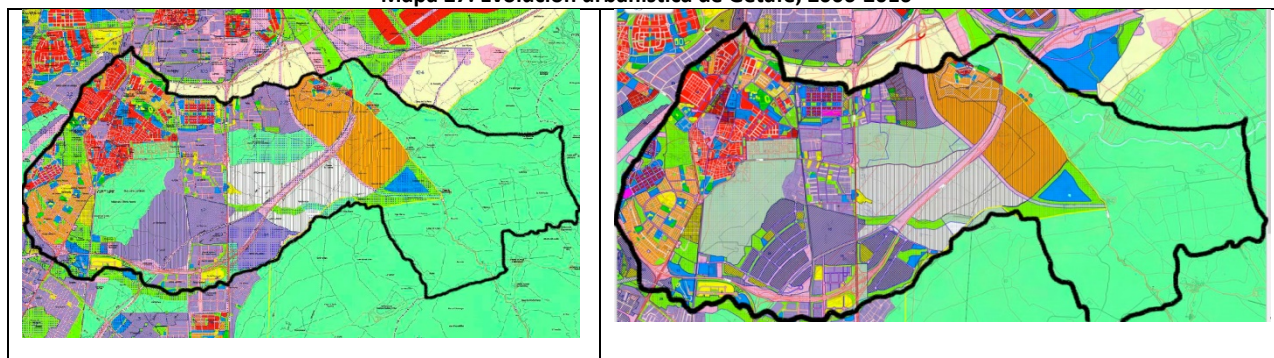
7.4.1.6. Condicionantes urbanísticos

La ordenación del suelo y las determinaciones asignadas a cada pieza de la ciudad condicionan las relaciones de movilidad de sus habitantes y visitantes. Esas pautas se ven afectadas si el modelo urbano es compacto, si potencia la dispersión residencial y de las actividades productivas, o si propicia la mezcla de actividades.

Getafe, tal y como se ha explicado en el comienzo de este capítulo, ha sido víctima de los ensayos del urbanismo racionalista de los sesenta y setenta, pero también de la vivienda de baja densidad a partir de los ochenta. Paradójicamente, los desarrollos de escala intermedia, a pesar de la cuidadosa planificación, generan también movilidad insostenible: barrios con carril bici, con secciones viarias de 100 m, con urbanizaciones compuestas de jardinería de diseño y sin barreras arquitectónicas. Pero que siguen dando un espacio privilegiado al automóvil: aparcamientos sobredimensionados, viario que favorece la velocidad, estaciones de Cercanías donde prima el acceso en automóvil antes que el acceso andando o en transporte público. En definitiva, un nuevo urbanismo que incita al uso del coche para los desplazamientos habituales y genera problemas de imposible solución.



Todos estos nuevos barrios están salpicados de vías de alta capacidad por las que discurren automóviles a gran velocidad: El Bercial cuenta con acceso a la M45 y a la A4), Los Molinos con la incorporación a la A4 y a la M45, Las promociones del Arroyo Culebro y Buenavista, con la M50. Este paisaje, condicionado por esas grandes redes de transporte, hace inútiles los esfuerzos que supone poner en marcha medidas que favorezcan una movilidad más sostenible.

Mapa 27. Evolución urbanística de Getafe, 2006-2016Fte. www.planea.org

La evolución de la clasificación de suelo en el periodo de aplicación del PMUS muestra cómo, a partir de la aprobación del Plan General de 2003, comenzó a consumirse suelo de mayor calidad ambiental. Hubo un aumento de los espacios artificializados, de tal manera que, si en 2006 el suelo urbano y urbanizable representaba el 40,4% del término municipal, en 2014 representaba el 44,2%. Por el contrario, el suelo no urbanizable, que en 1996 alcanzaba el 59% del término municipal, se ha quedado en tan solo el 39% y corresponde estrictamente a los suelos especialmente protegidos del Parque del Sureste, el Cerro de Los Ángeles y el Cerro Acedinos. Es decir que, salvo estas excepciones sujetas a protección, el resto puede ser urbanizado.

Tabla 58 Evolución de la clasificación del suelo en Getafe

Clases de suelo	1996	2006	2014
Suelo urbano	17,57%	24,18%	24,24%
Suelo urbanizable sectorializado o programado	11,01%	16,29%	20,90%
Suelo urbanizable no sectorializado/programado.		20,14%	15,54%
Suelo no urbanizable común /SNUS	24,97>%		
Sistemas generales	11,92%		
Suelo especialmente protegido	34,53%	39,4%	39,32%

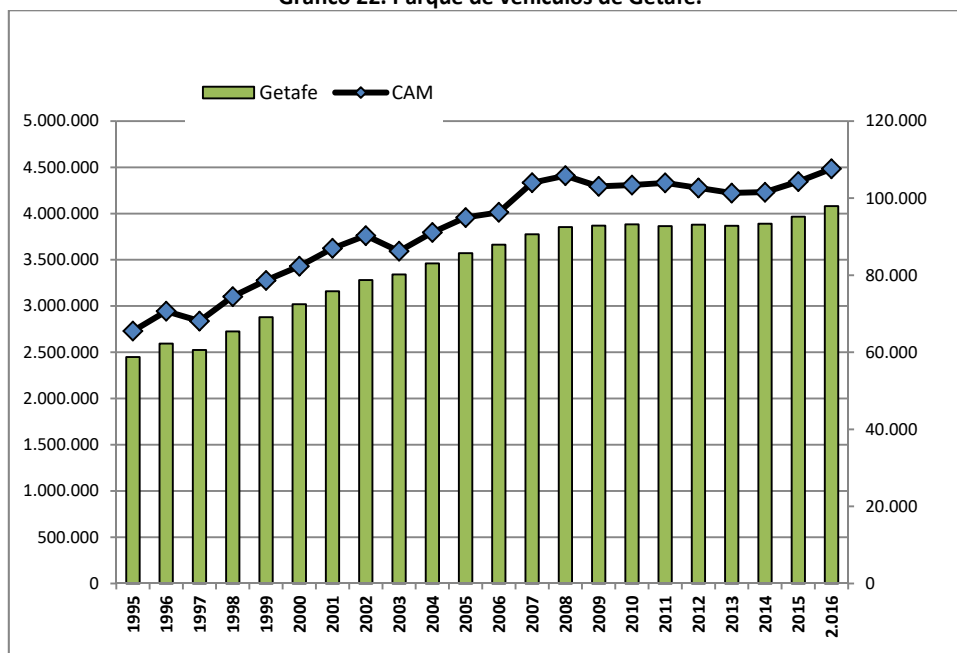
Fte. D.G. Urbanismo y Estrategia Territorial. Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio

Además de los problemas de movilidad que acarrea esta expansión urbanística, hay que añadir la forma del tejido urbano y la tipología de vivienda y parcela empresarial que se ha implantado en el periodo de estudio. Es cierto que el PMUS contemplaba la aplicación de criterios de inserción de la variable urbanística en la movilidad. Sin embargo, una vez aprobado el Plan General, y comprometidas nuevas clasificaciones de suelo y de sus categorías con las edificabilidades asociadas, es prácticamente imposible realizar modificaciones.

7.4.1.7. Evolución de la motorización en el municipio de Getafe

El grado de motorización de los residentes es una muestra de su capacidad adquisitiva. Este dato ha sido un indicador de calidad de vida durante mucho tiempo, al igual que lo era el consumo de carburante. Pero también indica que sus propietarios han tenido que adquirir estos vehículos para trasladarse a muchos destinos donde no llega el transporte público. Los getafenses están algo menos predispuestos a la conducción que el resto de ciudadanos de la Comunidad de Madrid, que a pesar de los vaivenes de la crisis económica, no ha dejado de ver como crecía el uso del automóvil.

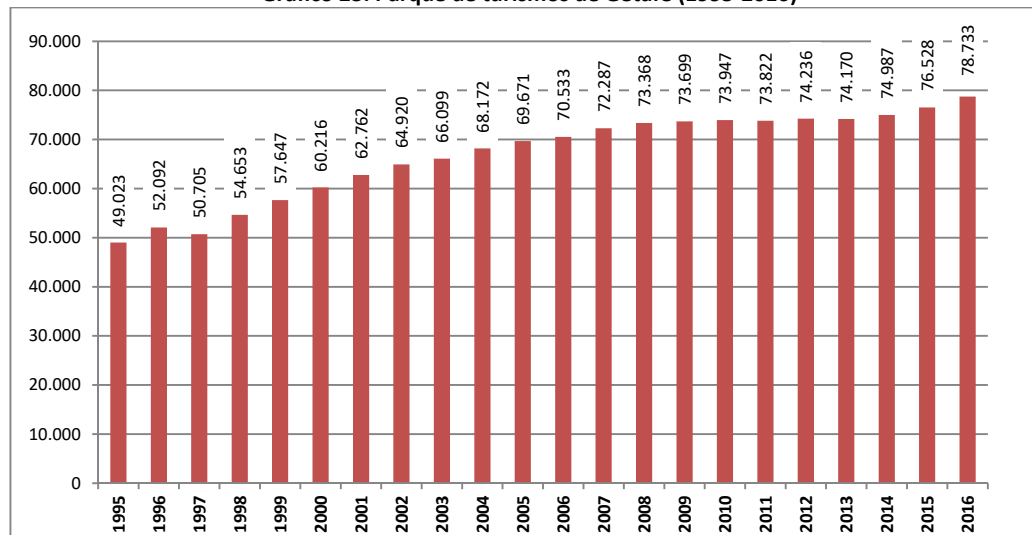
Gráfico 22. Parque de vehículos de Getafe.



Fte. Dirección General de Tráfico

El índice de motorización ha pasado de los 339 turismos/1.000 habitantes en 1995, a los 433 de la actualidad. En el inicio de la implantación del PMUS, en 2006, Getafe contaba con 446 turismos por cada 1000 habitantes, mientras que en 2016 el registro era de 433 debido a la crisis económica. Lo mismo ocurre con el conjunto del parque que en 2006 era de 548 por cada 1000 habitantes y en 2016 fue de 539. Los datos de la DGT permiten ver que, mientras la población se ha incrementado en un 13% durante el periodo de cumplimiento del Plan de Movilidad, el parque de vehículos lo ha hecho en un 9,8, y el de turismos en un 9,9%.

Gráfico 23. Parque de turismos de Getafe (1995-2016)



Fte. Dirección General de Tráfico

7.4.2. Evolución de la movilidad durante la implantación del PMUS 2006-2016

Para analizar la evolución de los principales indicadores de la movilidad en Getafe se ha acudido a diferentes fuentes. Por un lado, a las encuestas domiciliarias de movilidad: se ha utilizado la Encuesta Domiciliaria de Movilidad de 1981, elaborada por COPLACO, que abarcaba 27 municipios del Área Metropolitana de Madrid, y permite mostrar la distribución de la movilidad en un modelo diferente al actual, a todas luces más sostenible. Para las siguientes décadas se han consultado las encuestas de los municipios de la Comunidad que muestran la evolución que ha seguido el municipio de Getafe hacia una movilidad más insostenible: la Encuesta Domiciliaria del 1996 y la del 2004, ambas del Consorcio de

Transportes. Para tener una visión de la movilidad más reciente se han utilizado los resultados de la Encuesta de Movilidad Sintética de 2014, encargada igualmente por el Consorcio de Transportes. En este caso, deben utilizarse con cierta reserva los datos municipales ya que los resultados proceden de una consulta telefónica con un universo pequeño, y tan sólo a personas residentes en la Comunidad de Madrid en edades comprendidas entre los 14 y los 80 años.

Asimismo, se ha utilizado la información ofrecida por el Consorcio de Transporte de cada uno de los operadores: Metrosur, Cercanías Renfe y Autobuses Interurbanos y Urbanos de Getafe. De esta forma, ha podido analizarse la tendencia de la movilidad: si, durante el periodo de implantación del PMUS, han experimentado cambios hacia la sostenibilidad o si, por el contrario han registrado pérdida de viajeros. Como es lógico, ha quedado reflejado en el volumen de viajeros el impacto de la crisis económica, pero también la leve recuperación experimentada en los últimos años. No se ha podido obtener información sobre el volumen de peatones o de ciclistas.

7.4.2.1. Reparto modal: una movilidad que continúa siendo insostenible

La evolución de la movilidad en Getafe permite ver aquellos momentos en que la motorización ha ido conquistando los espacios públicos y ha condicionado las formas de desplazamiento de la población. Al revisar la información disponible sobre la demanda de transporte público en Getafe, se observa un descenso del número de viajes durante la época más dura de la crisis económica. Poco han podido hacer las modificaciones que en este periodo se han realizado en los servicios cubriendo los nuevos desarrollos, acortando los tiempos de viaje de algunas líneas o acercando la parada a los lugares de residencia y trabajo.

Tabla 59 Evolución de la distribución de la movilidad por modos de transporte en Getafe (1981-2014)

Modos	EDM1981	%	EDM96	%	EDM04	%	ESM14	%
A pie	11.444	75,76	138.076	35,81	149.717	28,76	120.143	27,02
Transporte público y colectivo	2.158	14,29	119.138	30,90	173.721	33,37	105.568	23,74
Coche conductor+ c acompañante	1.453	9,62	124.403	32,26	196.048	37,66	208.998	47,00
Otros	50	0,33	3.967	1,03	1.085	0,21	9.958	2,24
TOTAL	15.105	100,00	385.584	100,00	520.571	100,00	444.667	100,00

Fte. EDM81 el estudio sobre el Transporte en Getafe del equipo de Investigación sociológica, EDIS. EDM96, EDM04 y ESM14. Consorcio Regional de Transportes de la Comunidad de Madrid; para la

En estas más de tres décadas el municipio de Getafe ha transformado completamente su modelo de movilidad. La pérdida de importancia de los desplazamientos peatonales queda patente en los porcentajes: han pasado de ser los protagonistas con un 75,7% de la vida diaria de los getafenses, a representar tan solo el 27%. Andando se realizaba el 53,4% de los viajes al colegio, el 24% de los viajes a la compra, y las tareas de acompañamiento a otras personas. Esos son los viajes más sostenibles, cuyo desplazamiento no requiere ningún consumo de energía.

Pero en los noventa, conforme el modelo urbanístico alejaba cada vez más los destinos de las viviendas, se dejó de caminar: para llegar a los polígonos, a los colegios o a los centros comerciales era necesario utilizar transporte motorizado. Y la gente, siempre que podía, se compraba un coche. La encuesta de movilidad de 1996 muestra que cada modo de transporte tenía por entonces más o menos un tercio de la movilidad: 35,8% para los desplazamientos peatonales, 30,9% para los realizados en transporte colectivo, y 32,2% para los que se hacían en coche. Era una fórmula equilibrada. Se había invertido en transporte colectivo y se habían logrado grandes triunfos: se consolidó la unificación tarifaria, se despenalizaron los transbordos y mejoró sustancialmente de la calidad del servicio. Al mismo tiempo se invirtió en nuevas carreteras (M40, M45 y algo después la M50) y se mejoraron las existentes (A42 y A4), mientras los diferentes planes RENOVE contribuyeron (1995-96) a la compra de vehículos nuevos.

Esto hizo que el automóvil se convirtiera en protagonista de la movilidad, alcanzando su mayor cuota en 2004, con el 37,6%, y en 2014 (a pesar de la crisis), con el 47%. En este contexto el transporte público comenzó a perder viajeros por la disminución del empleo que hizo innecesarios muchos viajes laborales, pero también los relacionados con las compras o el ocio. Todo ello contribuyó a que el transporte

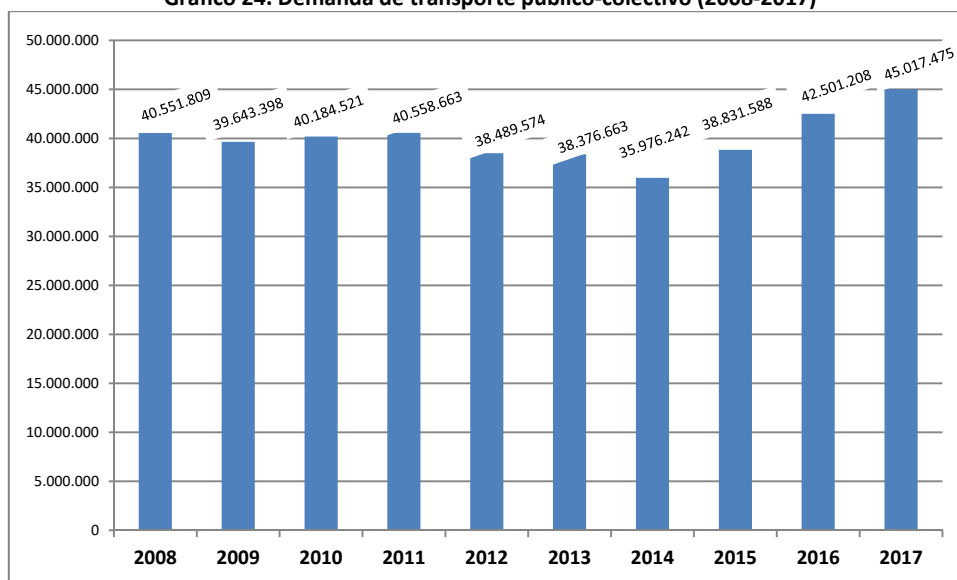
público pasará del 30,9% en los años noventa, al 23,7% (2014). En conclusión, se ha abandonado un modelo de transporte basado en los desplazamientos no motorizados (75,7% frente al 24,2% de los motorizados) por otro totalmente insostenible en el que se invierte la relación: los no motorizados sólo llegan al 27%, mientras los motorizados alcanzan un 73%. De todos modos, el PMUS ya partía de una situación negativa en el que los medios sostenibles solo suponían el 28,7% de los viajes, y había una fuerte presencia de los desplazamientos motorizados (71,3%), con un peso importante del coche (37%). Sin embargo, desde entonces la situación ha empeorado aún más.

Otro aspecto importante a la hora de hacer un balance de estas tres décadas es la tendencia que ha experimentado la movilidad interna y externa. Como ya se ha comentado, el aumento de las distancias ha provocado un alejamiento entre los orígenes y los destinos, tanto para los residentes en Getafe como para los que se acercan al municipio a trabajar, estudiar o comprar. En los años ochenta la mayoría de los viajes eran internos y se realizaban andando. Sin embargo, a partir de la siguiente década se introdujeron nuevas formas de hacer urbanismo, la actividad residencial y productiva se deslocalizó y todo ello propició una mayor dependencia de los modos motorizados para cualquier desplazamiento. A continuación se analiza con detalle la evolución de los indicadores correspondientes a la demanda de transporte público y colectivo a partir de los datos facilitados por el Consorcio de Transportes durante el periodo de implantación del PMUS de Getafe.

7.4.2.2. Transporte público colectivo

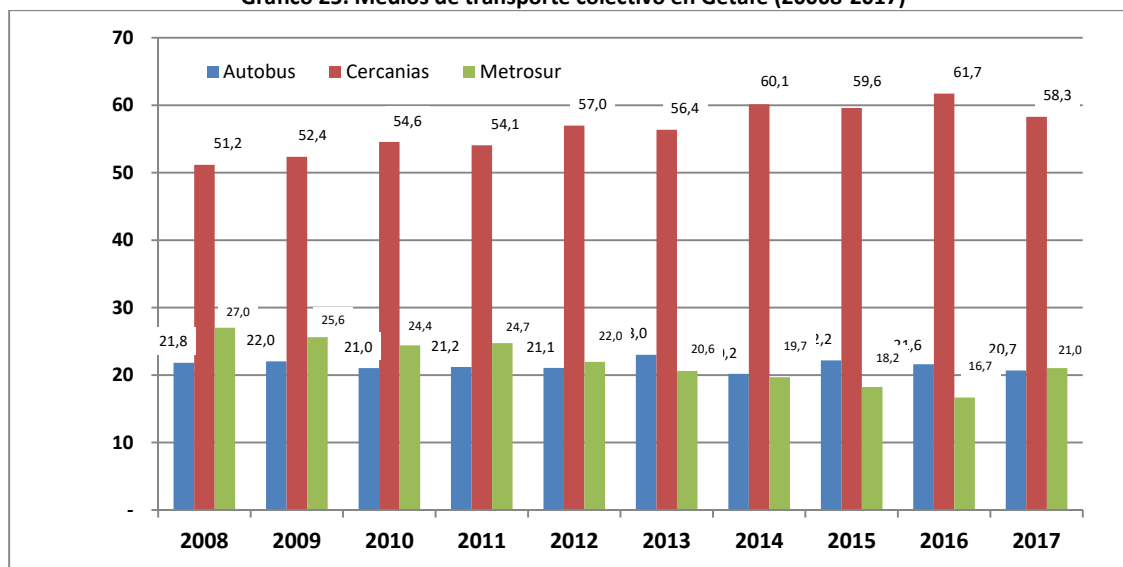
Entre 2008 y 2017 el transporte público de Getafe ha pasado por situaciones muy distintas. En 2008 la red registraba 40,5 millones de viajeros y en la actualidad 45 millones; es decir, en este tiempo ha ganado 4.465.665 nuevos viajeros. Pero la demanda ha pasado por situaciones distintas, en 2009 se registró una primera pérdida de 908.411 viajeros, a ese año siguieron dos de recuperación entre 2010 y 2011, con 915.265 nuevos pasajeros, la mayoría en 2010 con 541.123. Entre 2012 y 2015 la red experimentó tres años seguidos de pérdidas de 4.582.421 viajes. A partir de esa fecha, aumentó en más de 9 millones de viajes, y se alcanzaron 45.017.475 usuarios, cifra superior a la del año inicial.

Gráfico 24. Demanda de transporte público-colectivo (2008-2017)



Fte. Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Consorcio Regional de Transportes

La red de transporte colectivo no se comporta por igual en todos los medios de transporte. Cercanías es el que mayor peso tiene (entre el 51,2% en 2008 y el 61,7% en 2016); le sigue en importancia el Metrosur, aunque con registros muy diferentes, con valores máximos del 27% en 2008, pero con pérdidas en los últimos años, llegando a su mínimo en 2016, con tan solo un 16,7%. Estos servicios ferroviarios han ido perdiendo viajeros desde el principio del periodo de investigación, pasando del 11,3% de todo el transporte colectivo en 2008, al 7,8% en 2016.

Gráfico 25. Medios de transporte colectivo en Getafe (2008-2017)

Fte. Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Consorcio Regional de Transportes.

Cada medio de transporte público colectivo tiene un comportamiento diferente. Los servicios de Cercanías han experimentado una tendencia al crecimiento desde 2008, coincidiendo con los descensos del volumen de viajeros en el autobús. Estas cifras muestran una transferencia de usuarios desde el autobús interurbano (entre Getafe y Madrid), al ferrocarril de Cercanías, especialmente a partir de 2015. Esta captación de viajeros se debe, entre otros factores, a las mejoras de los servicios ferroviarios tras la inauguración en 2009 del Intercambiador de Sol, y la puesta en servicio de líneas directas al centro de Madrid y a otros destinos de la Comunidad como Colmenar Viejo o Cantoblanco. Además, las líneas de Getafe fueron las primeras en implantar los modernos coches CIVIA; actualmente los usuarios disfrutan de un transporte de gran calidad, sobre todo en la Línea C4, que tiene altas frecuencias y tiempos de viaje competitivos con el coche; estas ventajas no se encuentran en la línea C3 que tiene bajas frecuencias y deficiencias del servicio.

Getafe cuenta con cinco estaciones de la red de Cercanías que, a excepción de Getafe Industrial (que ha perdido 22.995 viajeros entre 2008 y 2017), han sumado nuevos viajeros. Getafe Centro ganó 2,2 millones de nuevos viajes, y Las Margaritas Universidad, 1,8 millones. Las causas del aumento son diversas: por un lado, la conexión directa con el intercambiador de Sol, ya señalada, y por otro lado, la implantación el 1 de octubre de 2015 del abono joven (20 €) contribuyó al aumento de viajeros de forma significativa en todas las líneas, especialmente en la estación de Las Margaritas Universidad donde se registraron, entre 2015 y 2017, 800.000 nuevos usuarios.

Tabla 60 Evolución de la participación por estaciones de la demanda de Cercanías de Getafe (2008-2017)

%	2008	2010	2013	2015	2017
El Casar	17,52	15,38	15,59	16,17	17,27
Getafe Centro	49,24	52,53	49,85	48,47	47,66
Getafe Industrial	4,88	3,90	3,14	3,51	3,77
Getafe Sector III	4,36	4,43	6,17	5,81	5,29
Las Margaritas Univ.	24,01	23,75	25,21	26,04	26,01

Fte. Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Consorcio de Transportes.

En el crecimiento de las Cercanías en Getafe ha tenido un importante peso la consolidación de los nuevos barrios y la llegada de nuevos residentes a otros ya existentes; este es el caso de El Casar, cuya estación fue inaugurada en 2003 con la llegada de la Línea 12 del MetroSur que capta viajeros de Getafe Norte, un barrio ahora ya consolidado, y del barrio de Los Molinos que comenzó a ocuparse en 2011. Esta estación ha registrado desde 2008 casi 900.000 nuevos viajeros, y los proyectos que se barajan de conexión con Villaverde auguran una demanda futura aún mayor. Por su parte, la estación del Sector III, que ha incrementado la demanda en medio millón de viajeros, presenta deficiencias evidentes: accesos

peatonales inseguros a determinadas horas de la tarde y de la noche, y ausencia de transporte público para llegar a ella. Todo ello impide que capte un número mayor de viajeros.

Tabla 61 Demanda de viajeros por estaciones de Cercanías en Getafe (2008-2017)

	2008	2010	2013	2015	2017
El Casar	3.635.400	3.371.870	3.371.870	3.741.615	4.530.015
Getafe Centro	10.218.540	11.520.495	10.784.655	11.215.355	12.504.900
Getafe Industrial	1.013.240	855.560	679.995	812.125	990.245
Getafe Sector III	904.470	971.995	1.334.805	1.345.025	1.386.635
Las Margaritas Universidad	4.982.250	5.209.280	5.454.925	6.024.690	6.825.135
Total viajeros	20.753.900	21.929.200	21.633.915	23.138.810	26.236.930

Fte. Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Consorcio de Transportes.

La estación en peor situación es la de Getafe Industrial. Aun siendo la más antigua del municipio no ha logrado captar la potencial demanda de trabajadores de las empresas del polígono de Los Ángeles donde se sitúa. Incluso, algunas empresas como CASA (actual Airbus), que han tenido desde siempre puerta de acceso directa a la estación no lo han logrado. La calidad del servicio no logra atraer la demanda: escasas frecuencias, falta de servicios en la estación, o la ausencia de accesibilidad, impiden competir con el automóvil.

El siguiente sistema de la red de transporte colectivo en importancia es el Metrosur. Su inauguración en 2003 generó gran expectativa, y durante sus primeros años captó un importante volumen de viajeros. El análisis de demanda que incorporaba el PMUS incluía los datos de 2006, momento en que se registraban 61.984 viajes diarios, pero, debido a la crisis, comenzaron a descender estas cifras. En 2011 las ocho estaciones de Metrosur registraban tan solo 25.041 viajeros y en 2012 las cifras descendían aún más, hasta los 23.459, perdiendo durante esos años de recesión más de la mitad (38.525 viajes).

Al analizar el periodo de implantación del PMUS, desde 2008 hasta 2017, se observa un aumento de 1.478.231 usuarios. Sin embargo, las estaciones de la L 12 en Getafe han pasado por situaciones muy malas en estos años: más de un millón de viajeros perdidos en 2009 y 2010 (aunque recupera 227.633 en 2011), y 2.950.745 viajeros perdidos entre 2012 y 2014, prácticamente los que ha recuperado en 2017. En la actualidad estos servicios presentan datos similares a los de la situación de partida.

Las causas de esta situación son diversas; por un lado, las continuas obras de mejora desde su inauguración obligaron al cierre de estaciones, como en el caso de El Casar en 2014. Por otro, los viajeros señalaban frecuencias insuficientes, tiempos de viaje prolongados y problemas de funcionamiento que disuaden su utilización. Además, la aparente cobertura territorial del Metrosur no siempre es real: las estaciones están alejadas de los destinos, y los desplazamientos transversales dentro del sur metropolitano no son tan frecuentes como se estimaba en los estudios de viabilidad de esta línea a finales de los noventa. Nuevamente, el próximo verano la Línea 12 permanecerá cerrada para realizar labores de remodelación.

Tabla 62 Entradas por torniquetes en las estaciones de Metrosur en el municipio de Getafe (2008 a 2014)

	Arroyo Culebro	Conservatorio	Alonso Mendoza	Getafe Central	Juan de la Cierva	El Casar	Los Espartales	El Bercial	total	día
2008	372.171	917.926	1.071.242	3.318.709	2.386.053	1.230.719	905.561	749.960	10.952.341	30.006,41
2009	346.244	855.247	1.013.511	3.121.083	2.152.941	1.184.029	800.191	682.700	10.155.946	27.824,51
2010	335.343	827.956	981.037	3.055.207	2.025.904	1.172.217	747.646	659.768	9.805.078	26.863,23
2011	353.864	853.132	976.358	3.234.140	1.999.402	1.220.351	732.576	662.888	10.032.711	27.486,88
2012	394.756	667.690	798.161	2.630.413	1.629.104	1.045.577	693.440	596.535	8.455.676	23.166,24
2013	305.459	671.114	788.184	2.408.733	1.561.946	1.050.950	579.284	545.097	7.910.767	21.673,33
2014	387.215	565.020	692.857	2.074.511	1.305.064	924.847	624.216	508.236	7.081.966	19.402,65
2017	349.856	707.614	945.136	2.950.834	1.796.274	1.432.924	674.789	616.683	9.474.110	

Nota: Tramo cortado por obras entre las estaciones de Arroyo Culebro y los Espartales del 16 de julio al 3 de septiembre de 2012.

Tramo cortado por obras entre las estaciones de Arroyo Culebro y los Espartales del 6 de julio al 7 de septiembre de 2014

La estación que registra mayor número de viajeros es la de Getafe Central, con un 31,15%, y casi tres millones de viajes. Sin embargo, ha perdido 367.875 usuarios entre 2008 y 2017. Le sigue en importancia la estación de El Casar, que registra el 15,12% de los viajes, 202.205 usuarios más debido a la llegada de nuevos vecinos al barrio de Los Molinos. La estación que menos usuarios registra es la de

Arroyo Culebro, que además ha perdido 22.315 usuarios desde 2008.

El transporte en **autobús** es otro pilar del sistema. Getafe cuenta con 26 líneas de servicios interurbanos, cuatro líneas nocturnas y siete líneas urbanas. Actualmente capta una cifra similar de viajeros que el Metrosur: 9,3 millones de viajes en diferentes servicios⁹². Estos últimos apenas superan el 0,3% de todos los viajes en autobús, las líneas urbanas representan entre el 1,6% y el 3%, mientras que las interurbanas son las mayoritarias con porcentajes entre el 96,7% y el 98,4%.

Entre 2008 y 2017 el autobús ganó 460.866 viajes, que corresponden a servicios urbanos. Sin embargo, entre 2009 y 2010 se registraron pérdidas de 395.325 viajes, en 2013 hubo una cierta recuperación y en 2014 perdió 1,5 millones de viajeros. A partir de 2015 el autobús ha ganado dos millones de viajeros, compensando de este modo las pérdidas producidas en los años de recesión económica.

Tabla 63 Evolución de los servicios de autobús en Getafe (2008-2017)

	Autobús urbano	%	Bus interurbano	%	Líneas Nocturnas	%	Total autobús
2008	1.190.888	13,5	7.654.680	86,5		-	8.847.576
2009	1.078.872	12,4	7.654.680	87,6		-	8.735.561
2010	1.065.865	12,6	7.384.378	87,4		-	8.452.253
2011	1.077.410	12,5	7.519.342	87,4		-	8.598.763
2012	1.103.904	13,6	7.000.794	86,4		-	8.106.710
2013	1.502.586	17,0	7.197.556	81,5	131.839	1,5	8.833.994
2014	1.276.298	17,6	5.880.442	81,0	103.621	1,4	7.262.375
2015	1.578.698	18,3	6.913.719	80,3	118.395	1,4	8.612.827
2016	1.719.724	18,7	7.335.849	79,9	126.739	1,4	9.184.328
2017	1.764.470	19,0	7.397.088	79,5	144.877	1,6	9.308.452

Fte. Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Consorcio de Transportes.

Los **servicios interurbanos** son los que tienen más peso y agrupan a 7,3 millones de viajes. En 2008 representaban el 86,5% y en la actualidad, el 79,9%. Están compuestos por 26 líneas que conectan, no sólo Getafe con Madrid, sino también con otros municipios del sur metropolitano e incluso con municipios de la Castilla La Mancha. Algunas tienen escasa relevancia como las que tienen destino en otros municipios y sólo efectúan una parada en la A42; es el caso de la L402 que conecta con Toledo, la L418 con Torrejón de la Calzada y Mora; las líneas con destino a Parla (L460, L461, L469) o las líneas de largo recorrido VAC023 a Toledo y la VAC152 a Piedrabuena. Hay otras que tienen cabecera en Getafe y enlazan con otros municipios: la L428 con Valdemoro, la L450 con Leganés y Alcorcón, la L455 que llega a Pinto, la L468 conecta con Griñón, Casarrubuelos y Serranillos, y la L488 con Leganés.

Las líneas interurbanas que efectúan parada en Getafe tienen cinco cabeceras en Madrid capital: la más importante es la de la Plaza Elíptica que concentra un mayor número de líneas, seguida de la de Legazpi de donde salen cuatro líneas, la estación sur de donde salen tres y Atocha de donde parten los servicios nocturnos. Además, desde las estaciones de Metro de la L3 en Villaverde también parten otras líneas que conectan con Getafe.

Entre 2008 y 2017 las líneas interurbanas perdieron 257.592 viajeros. Sólo en 2010 desaparecieron 270.302 viajes que serían recuperados en parte al siguiente año, pero en 2012 hubo una nueva pérdida de medio millón de viajes. El peor año fue 2014, cuando desaparecieron 1,3 millones de viajeros que serían recuperados al año siguiente. Al igual que sucedió con las líneas las urbanas, a partir de 2015 los servicios comienzan a ver un aumento del número de viajeros. Las pérdidas en los servicios interurbanos coinciden con las ganancias que experimentan las líneas urbanas. Las sucesivas remodelaciones de la red de transporte colectivo de Getafe han canalizado parte de la movilidad interna que realizaban las líneas interurbanas hacia los autobuses urbanos.

⁹² Aunque existen 26 líneas interurbanas que tienen parada en Getafe, únicamente se han considerado nueve de ellas ya que, según el Consorcio de Transportes, concentran más del 99% de la demanda. Muchas de esas líneas son de paso y tienen parada en la A42, o comunican con otros núcleos de población, por lo que tienen escasas relaciones de movilidad.

Tabla 64 Evolución de las líneas de autobuses interurbanos (2009-2017)

Línea	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
L441	1.615.406	1.586.664	1.584.317	1.481.400	1.626.949	1.314.383	1.614.149	1.694.324	1.715.532
L442	1.413.619	1.335.096	1.339.690	1.322.323	1.322.235	1.050.774	1.256.125	1.319.015	1.321.466
L443	499.997	453.830	439.387	378.086	345.647	260.163	311.995	326.891	329.110
L444	1.378.757	1.360.325	1.408.637	1.307.549	1.338.329	1.017.670	1.224.714	1.289.793	1.277.875
L446	401.227	397.282	409.910	409.867	437.948	350.607	423.276	441.261	449.106
L447	414.014	371.563	404.443	342.810	305.421	263.678	339.939	349.331	344.260
L448	230.702	216.504	205.445	181.166	158.294	114.385	135.960	140.483	138.865
L450	833.558	810.043	799.776	762.797	814.545	667.993	756.992	819.535	821.166
L488	867.398	853.070	927.737	814.795	848.188	840.789	850.569	955.216	999.708
Subtotal	7.654.680	7.384.377	7.519.341	7.000.794	7.197.556	5.880.442	6.913.719	7.335.849	7.397.088
Líneas Nocturnas									
L121					3.742				
N801					53.166	40.576	43.934	46.572	55.222
N805					74.931	63.045	74.461	74.281	65.235
N807								5.886	24.420
Subtotal					131.839	103.621	118.395	126.739	144.877
Total líneas interurbanas	7.654.680	7.384.377	7.519.341	7.000.794	7.329.395	5.984.063	7.032.114	7.462.588	7.541.965

Fte. Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Consorcio de Transportes.

En 2013 se implantaron servicios nocturnos en las líneas interurbanas. Se trata de cuatro líneas “búho” que tienen su cabecera en Atocha, prestan servicio también en otros municipios vecinos: la N401 cubre también los municipios de Pinto y Valdemoro, y la N806 lo hace con el municipio de Parla. En cuanto a las otras dos, la N801 conecta Atocha con los barrios de El Bercial, Buenavista y Sector III (con parada en Getafe Central), y la N805 conecta con los barrios de Las Margaritas, Juan de la Cierva y Los Molinos (también con parada en Getafe Central). Desde su inauguración los búhos siempre han tenido buenos resultados. Además, las remodelaciones llevadas a cabo en 2016 ampliaron la cobertura a nuevas zonas urbanizadas e industriales como Los Molinos, y dieron servicio a un mayor número de calles en otros barrios como en el Sector III al conectarlo con el intercambiador de Getafe Centro.

Los **servicios urbanos** son los que registran mayores ganancias en este periodo, con 573.582 nuevos viajeros; en 2008 tenía el 13,5% de todos los viajeros, y en 2017 alcanza el 19%. Estos servicios dotan de cobertura los distintos barrios de Getafe y permiten un acercamiento mayor a los destinos que los sistemas de infraestructura fija como las Cercanías o el Metrosur. Hay que señalar que algunas de las líneas interurbanas prestan servicios urbanos en una parte de su trayecto.

Línea	Trayecto
L1. Sector III - Ambulatorio	Estación de Cercanías Sector III, Metro Conservatorio, Avenida de Arcas del Agua, Avenida de Juan Carlos I, Metro Alonso de Mendoza, Greco, Pinto, Arboleda, Plaza de. España, Avenida de los Ángeles, Ambulatorio.
L2. Ambulatorio - Sector III	Ambulatorio, Avenida de la Ciudades, Madrid, Universidad, Paseo de la Estación, Getafe Centro, Ferrocarril, Hospital, Leganés, Metro Alonso de Mendoza, Avenida de los Reyes Católicos, Sector III (Avenida de Juan Carlos I).
L3. Circular de Getafe	Ambulatorio (Avenida de Los Ángeles), Recinto Ferial, Avenida Juan de Borbón, Avenida de la Rabia (Juan de la Cierva), Avenida Rigoberta Menchú, Metro El Bercial, Centro Comercial, Avenida de Buenos Aires, Avenida de Salvador Allende, carretera de Leganés, Hospital de Leganés, Hospital de Getafe, calle Leganés, Metro Arroyo Culebro, San José de Calasanz, Avenida Juan de la Cierva, Metro Juan de la Cierva, Avenida Gibraltar, Ambulatorio.
L4. Hospital - Perales del Río	Hospital, Getafe Central, calle Leganés, Arboleda, Plaza de España, Metro Juan de la Cierva, Avenida Juan de Borbón, Metro El Casar, Avenida Martín Gato, Avenida Rocinante, Carpinteros, Paseo John Lennon, Caserio Perales, Juan de Mairena, Avenida de Francisco Chico Mendes, Hoces Gabriel.
L5. Ambulatorio (Avenida España) - Cementerio	Ambulatorio, Metro Juan de la Cierva, Avenida Gibraltar, San José de Calasanz, Getafe Central, General Pingarrón, Estudiantes, Avenida Reyes Católicos, Metro Alonso de Mendoza, Greco, Ferrocarril, Cementerio.
Pi1. Getafe Central - Plaza Los Ángeles - Polígono Industrial de Los Olivos	Getafe Central, General Pingarrón, Avenida General Polea- Getafe Industrial, Paseo John Lennon, Torneros, Fundidores, Lealtad, Confianza, Empleo, Calidad, Getafe Central.
Pi2. Getafe Central - Plaza de San Marcos - Plaza de El Lomo -Parque Empresarial Carpetania	Getafe Central, General Pingarrón, General Palacios, Paseo John Lennon, Getafe Industrial, Edison, Franklin, Bell, Gutenberg, Avenida Leonardo da Vinci, Parque Empresarial Carpetania, Avenida Isaac Newton, Michael Faraday, Diesel, Paseo de John Lennon, Arboleda, Getafe Central.

Las siete líneas urbanas ganaron más de medio millón de viajeros durante todo el periodo, aunque entre 2008 y 2009 solo sumaron pérdidas. A partir de 2011, aún en los peores años de la crisis, seguían sumando, pero en 2013 se produjo un aumento de casi 400.000 nuevos viajes; este crecimiento puede deberse a la remodelación de la red de autobuses que se realizó en el mes de julio de ese año que pudo transferir viajeros a las líneas urbanas. Además, se prolongó la línea Pi1 hasta el polígono de Los Olivos para responder a demanda de sus trabajadores. Sin embargo, al siguiente año se perdieron 226.288

viajeros. La recuperación iniciada en 2015 cuando se suman otros 488.172 viajeros, puede deberse a los nuevos cambios en la red tras la desaparición de la línea L3 y su conversión en línea circular con un incremento de las frecuencias. Esto permitió la conexión de los barrios de Getafe Norte y El Bercial con la estación de Las Margaritas-Universidad; una medida recogida en el PMUS.

Tabla 65 Evolución de los servicios de autobuses urbanos (2008-2016)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
L1	225.331	213.077	210.715	207.907	239.336	308.652	257.965	320.140	332.828	107.497
L2	193.608	171.144	181.166	187.286	196.646	259.059	211.769	258.116	283.178	89.570
L3	227.606	227.650	226.253	225.374	237.024	298.310	259.191	326.764	373.068	145.461
L4	173.736	155.678	150.249	155.688	162.705	273.396	237.175	309.404	336.998	163.262
L5	65.117	61.992	59.515	66.427	65.167	44.029	37.776	42.023	41.623	- 23.494
Subtotal	885.398	829.541	827.899	842.683	900.879	1.183.446	1.003.876	1.256.447	1.367.695	482.296
Pi1	139.138	107.587	101.694	100.946	82.608	129.381	114.715	129.175	136.361	- 2.776
Pi2	166.352	141.744	136.272	133.780	120.416	189.759	157.707	193.076	215.668	49.316
Subtotal	305.490	249.331	237.966	234.727	203.024	319.140	272.422	322.251	352.029	46.539
Total	1.190.888	1.078.87	1.065.865	1.077.410	1.103.904	1.502.586	1.276.298	1.578.698	1.719.724	528.835

Entre los servicios urbanos hay que destacar las dos líneas lanzadera a las zonas productivas. Como ya se ha indicado, fueron implantadas en 2005 con carácter piloto, con anterioridad a la elaboración del PMUS, pero recogidas en la propuesta de red. En el año de partida del PMUS las líneas lanzadera contaban con un promedio diario de 16.857 viajes. En total, alcanzaban los 348.469 viajeros anuales, que se repartían, más o menos equilibradamente, entre la Pi1, que cubría los polígonos de Los Ángeles y Los Olivos, con 168.933 usuarios, y la Pi2, que atendía los polígonos de Las Mezquitas, San Marcos y El Lomo, con 179.534 viajeros.

Los servicios se han consolidado, pero no han sido capaces de captar la demanda potencial de estos espacios industriales a los que acuden diariamente miles de trabajadores. Si en 2006 tenían 38.269 viajeros, en 2016 solo alcanzaron 352.029. Las dos líneas acumularon pérdidas entre 2008 y 2012, se recuperaron en 2013, pero de poco sirvió la ampliación de la Pi1 a Los Olivos ya que volvieron a perder viajeros en 2014: 46.718 usuarios menos. A partir de 2015 han registrado 79.607 nuevos usuarios. De las dos líneas, la Pi2 ha logrado ganar 49.316 nuevos viajeros mientras que la Pi1 ha perdido en este periodo 2.776.

7.4.2.3. La movilidad en medios motorizados: moto y coche

Uno de los objetivos del PMUS era reducir el consumo energético procedente de la movilidad motorizada. Para comprobar si esto ha ocurrido se revisarán los datos que miden el volumen de tráfico en las principales carreteras estatales y autonómicas que atraviesan Getafe. En el caso de las carreteras que son competencia del Estado (la A4, la M50 y la A42) los datos proceden de los informes sobre la evolución histórica de estaciones de aforo del Ministerio de Fomento que tiene disponible en su página web⁹³. Para las carreteras autonómicas la información ha sido extraída del Informe Anual de Tráfico de los años 2015 y 2016 que realiza la Comunidad de Madrid. En el viario de competencia municipal no ha sido posible acceder a la información, a pesar de haberse solicitado; se desconoce si existe o no, simplemente no se ha facilitado.

Tabla 66 Evolución del volumen de tráfico en la A42 a su paso por Getafe

A42	A42 con Avenida de las Ciudades pk. 11			A42 entrada Alhóndiga y Sector 3 Reyes Católicos-Libertad pk. 13,81			A42 Camino Viejo Alhóndiga, Sur del barrio, c/ Libertad pk. 14, 99			42 incorporación M-50, c/ Libertad pk. 16		
Tramo	2006	2016	2006-2016	2006	2016	2006-2016	2007	2016	2006-2016	2007	2016	2006-2016
Total IMD	121.590	125.355	0,60	140.310	141.467	17,46	161.403	141.137	- 4,64	93.996	86.830	- 1,99
Ligeros	116.052	117.823	1,07	125.658	136.967	19,17	151.044	134.390	- 3,30	87.722	81.878	- 0,02
% ligeros	95,61	92,00		89,78	96,80		94,24	95,20		93,88	94,30	
pesados	5.343	7.532	21,27	14.347	4.500	- 68,63	9.323	6.747	-16,79	5.748	4.952	- 17,74
% Pesados	4,39	8,00		10,22	3,20		5,76	4,80		6,12	5,70	

- P.k.13,8. Se observa un aumento de tráfico del 17,4% entre 2006 y 2016 en el tramo entre el La Alhóndiga. Los vehículos ligeros son mayoritarios, con un 89% en 2006 y un 96,8% en 2016.

⁹³ http://www.fomento.es/mfom/lang_castellano/direcciones_generales/carreteras/trafico_velocidades/

- P.k.11. A partir de ese punto el volumen de tráfico desciende en 20.000 vehículos, con un leve crecimiento del 0,6%. El tráfico está compuesto por turismos: un 95,6% en 2006 y un 92% en 2016. En este tramo los pesados se han incrementado un 21,2%, aunque el volumen es bajo.
- P.k.14. En el siguiente tramo, el tráfico desciende entre 2007 y 2016 en un 4,4%
- P.k.16. En el último punto de medición dentro en el municipio, el tráfico es inferior a 100.000 vehículos diarios; y entre 2007 y 2016 experimentó una pérdida del 1,99%. El tráfico ligero representa en 2007 el 93,8% y en 2016 el 94,3%.

Tabla 67 Evolución del tráfico de la A4 a su paso por Getafe

A4	A4. pk. 12,08			A4. entrada a Los Molinos por c/ Andalucía pk. 14.65		
	2008	2016	2016-2006	2007	2016	2016-2006
Total IMD	145.632	145.713	0,19%	128.722	112.007	-0,27
Ligeros	126.994	133.772	1,66	98.316	103.526	0,15
% ligeros	87,20	91,81	76,38	92,43	87,20	91,81
pesados	17.198	11.941	-3,12%	29.036	8.481	2,59
%Pesados	11,81	8,20		22,56	7,60	

- La A4 canaliza un importante volumen de tráfico, sobre todo en el pk12, en la primera entrada de Getafe, a la altura de la M45. El tráfico era de 145.632 vehículos en 2008 y se mantiene estable en 2016. En su mayoría es tráfico ligero: un 87,2% en 2008 y un 91,8 en 2016.
- En el siguiente tramo pk.14,6, en la entrada a la carretera de Andalucía a la altura del barrio de Los Molinos, el tráfico se reducía a 128.722 vehículos en 2007, con un 92,4% de ligeros, y un 22% de pesados. Se produjo un descenso del 0,27% en 2016, que llegó al 87% en el caso de los vehículos ligeros mientras que los pesados registraron el 13%

La carretera de circunvalación M50 estructura los crecimientos urbanísticos, empresariales, comerciales y de ocio en torno al Culebro. La evolución del tráfico es diferente en cada tramo.

Tabla 68 Evolución del tráfico de la M50 a su paso por Getafe

M50	C/ Río Odiel (Polígono Industrial) Pk. 47			Arroyo Culebro, incorporación R4 Pk. 48,5			Leganés límite municipal, pk.54		
	2006	2016	2006-2016	2006	2016	2006-2016	2006	2016	2006-2016
Total IMD	73.309	87.399	6,81%	96.322	82.712	7,24%	33.750	83.000	-
Ligeros	58.719	60.958	10%	78.702	63.479	10%	30.947	71.513	1%
% ligeros	80,81	69,7		82,98	76,7		92,94	86,2	
Pesados	14.068	26.441	2,98%	16.398	19.233		2.383	11.487	
% pesados	19,19	30,3		17,02	23,3		7,06	13,8	

- En 2006, en el pk.47 la M50 registraba 73.009 vehículos diarios, de los que el 80,8% eran ligeros y el 19,1 pesados. En 2016 se produjo un aumento del 6,8% alcanzando los pesados la cifra de 60.968 vehículos, casi el doble que diez años antes.
- El eje del Arroyo Culebro ha consolidado su actividad productiva a lo largo de la década y reflejo de ello es el incremento del tráfico de pesados. En el tramo en que la M50 se incorpora al Arroyo Culebro (pk. 48,5) el tráfico es mayor, llegando a los 96.322 vehículos en 2006, con un 82,9% de ligeros. En 2016 el tráfico disminuyó un 7,2%.
- En la estación situada en la M50 en el límite de Getafe con Leganés (pk.54) el tráfico se ha incrementado significativamente. Si en 2006 se registraban 33.750 vehículos diarios, en 2016 la cifra llegaba a los 83.000. Los pesados representaban en 2006 un 7,06% y en el 2016 el 23,8%, con 11.487 vehículos.

Tabla 69 Evolución del tráfico en las carreteras autonómicas (2011-2016)

Localización	2016			2015		2014	2013	2012	2011
	Total	% Pesados	V media Km./h	Total	V media Km./h	Total	Total	Total	Total
M-301									
pk 4. entre M45 y M50	5.411	6,80	105	4.756	114	4.357	4.226	4.182	4.584
pk.5,6 entre M50 y La Marañosa	4.189	8,64	115	3.923	105	3.581	3.537	3.617	3.971
M-406 (pk.13,62 entre la intersección de la A42 y A4)	34.501	7,08	95	34.904	95	35.242	34.879	32.685	33.855
M-45									
Pk. 6,52 entre los enlaces de Leganés-Getafe y Villaverde	107.524	9,46		103.245	97	96.867	94.440	94.388	96.913
Pk. 8,45 entre los enlaces de Villaverde, Getafe A4	101.068	9,24		95.898	105	90.400	87.514	87.417	89.916

Fte. Elaboración propia a partir de los datos del documento de la Comunidad de Madrid. Tráfico 2015 y Tráfico 2016. Dirección General de Carreteras e Infraestructuras de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras

Respecto a las dos carreteras que dependen de la Comunidad de Madrid y que transcurren por Getafe, la M301 a San Martín de la Vega y la M45, han incrementado su tráfico entre 2011 y 2016.

- La M-301 es una carretera de escaso tráfico hasta el pk.5,6, que no superaba los 5.411 vehículos diarios en 2016. Es de interés porque comunica el barrio de Perales del Río, y las instalaciones del Instituto Tecnología de La Marañosa. En el pk.13,6, en la intersección con la M-406, registra sus mayores volúmenes de tráfico, que alcanzan máximos de 34.904 vehículos diarios en 2015, una cifra que se mantiene en 2016.
- La M45 ha aumentado el tráfico desde 2011, cuando tenía 96.913 en el pk.6,5 y 89.916 en el pk.8,45. En 2016 alcanzaba los 107.524 vehículos en la intersección con el enlace a Leganés y 101.068 en el enlace a Villaverde.

Los vehículos motorizados además de circular, también deben estacionarse. Como ya se ha señalado, los diferentes equipos de gobierno de Getafe han tenido entre sus prioridades satisfacer las necesidades de estacionamiento. En 2012 se concluyó el Plan de Aparcamientos para residentes (2004-2008) que añadió 5.855 nuevas plazas distribuidas en 31 aparcamientos en régimen de concesión de los diferentes barrios de Getafe⁹⁴. El grado de ocupación era del 50% (Entrevista a Enrique Heras, 2013). Por otra parte, durante el gobierno municipal del PP (2011-2015) se dispusieron 1.486 plazas de estacionamiento en rotación en superficie, con carácter gratuito, situadas en diversos solares de los barrios de Getafe Norte, Sector III, Centro, Juan de la Cierva y la Alhóndiga. Contabilizando el estacionamiento asociado a los nuevos desarrollos urbanos de Los Molinos-Buenavista, y sumando los de los intercambiadores de transporte, el escenario en 2016, lejos de solucionar el problema, parece que lo ha incrementado. Ahora hay el doble de plazas, según estimaciones, unas 83.600 en las diferentes tipologías.

Tabla 70 Evolución de las plazas de estacionamiento en Getafe (2006-2016)

	2006	2012	2016
Plazas subterráneas	6.246	12.101	31.378
Plazas en vía pública	42.000	42.000	47.016
Plazas superficie rotación gratuitos			1.486
Estaciones			3720
TOTAL	48.246	54.101	83.600

Fuente. Elaboración propia a partir del Plan de Aparcamientos (2004-09) y del PMUS-G09, el PP Los Molinos-Buenavista y la prensa

Este dato indica el sobredimensionamiento de las previsiones de estacionamiento por parte del consistorio. A estas plazas habría que añadir las generadas por los nuevos desarrollos urbanísticos; en este caso el exceso de estacionamiento se debe a la aplicación del estándar mínimo fijado en 1,5 plazas por vivienda o por cada 100 m² construidos a los que obliga la Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid. Al facilitar el aparcamiento, tanto en destino como en origen, se genera un mayor número de desplazamientos en coche.

Curiosamente, se produce la paradoja de que cuanto aumenta el espacio para aparcar, disminuye (aunque muy ligeramente) el grado de motorización de la población. Este es un indicador favorable para

⁹⁴ También pueden acceder a las plazas los promotores de edificios y locales públicos que deban justificar la dotación obligatoria del planeamiento municipal. El coste era de 15.517 € por plaza. Esta es una actuación que ha sido denunciada por corrupción por el grupo municipal del PP.

avanzar hacia movilidad más sostenible. Sin embargo, no puede saberse si la causa que motiva esta disminución son las propuestas del PMUS o factores ajenos a sus medidas. Lo cierto es que los conductores no han migrado al transporte público (que no ha dejado de perder viajeros en este tiempo), ni a la bicicleta que, de momento, no tiene un volumen de usuarios importante; quizá, lo más probable, es que ante la falta de actividad provocada por la crisis, la gente ha dejado de desplazarse y no utilice el automóvil ni ningún otro medio.

7.4.2.4. Movilidad no motorizada: peatones y ciclistas

Como ya se ha indicado, los desplazamientos peatonales han ido perdiendo el protagonismo que tenían en la década de los ochenta cuando representaban el 75% (EDM1981) de toda la movilidad. Los peatones perdieron el protagonismo y sus desplazamientos pasaron tan sólo a un 35,8% de los viajes (EDM1991). Se organizó el espacio urbano para el estacionamiento y la circulación de los automóviles, al tiempo que se realizaban las principales peatonalizaciones del centro de Getafe. Con el cambio de siglo, la participación de los peatones en la movilidad descendió aún más en 2004 suponían el 28,7% del reparto modal, quedando en sólo un 27% en 2014. Esta menor presencia de los peatones en el espacio público justifica quizá la escasa información sobre esta modalidad de desplazamiento.

Los viandantes pueden desplazarse en radios de cobertura de 250 o 300 m. El urbanismo municipal ha propiciado un modelo en el que las áreas residenciales y productivas se encuentran más lejos del centro y al tiempo se busca una red viaria para hacer más fluida la circulación motorizada y el estacionamiento de un creciente parque de vehículos en este panorama la movilidad peatonal tiene complicado su crecimiento.

En el anexo del PMUS de Getafe se incluían los resultados de la encuesta a peatones. Allí se recogía la percepción de los viandantes sobre la calidad de los itinerarios peatonales y de las áreas estanciales, con la intención de detectar las necesidades que tenían los peatonales en aquel momento (Ayuntamiento de Getafe, 2009b). Por barrios se observaba que aquellos con una configuración más compacta contaban con mayor porcentaje de viajes a pie: un 87% en el caso de la Alhóndiga. Otros, con densidades más bajas y peor dotación de transporte público, como El Bercial, sólo llegaban al 37% de viajes peatonales. En el Sector III, una zona residencial de baja densidad, los viajes andando representan el 46%. La mayoría de los desplazamientos andando son intramunicipales; los externos no alcanzan el 1%, debido a la distancia y a la presencia de barreras infranqueables de las grandes infraestructuras que impiden caminar. Los tiempos empleados en estos desplazamientos estaban en el 57% de los casos por debajo de los 10 minutos.

Un aspecto a destacar es el bajo porcentaje de viajes peatonales en el interior de los barrios. En el Centro o en La Alhóndiga se encuentran entre el 30 y 40 %, pero en otros, como en el Sector III, sólo representan un 6% de los desplazamientos se hacen en cercanía y a pie. En El Bercial, un barrio de reciente creación, los viajes internos tan solo alcanzan el 3%. Esto significa que para cualquier cosa la gente tiene que salir del barrio. La morfología de estas áreas residenciales, junto a la deficiencia de equipamientos y servicios, son negativos para la movilidad sostenible,

En primer lugar, hay que señalar que las encuestas no recogen información sobre movilidad ciclista. En estos años de desarrollo del PMUS no ha habido la voluntad necesaria por parte de los responsables municipales por conocer el volumen global de usuarios de la bicicleta. En estos momentos las nuevas tecnologías proporcionan sencillas herramientas de medición que ya están instaladas en muchas ciudades: contadores automáticos y permanentes de flujos peatonales y ciclistas que permiten recoger la información para su posterior uso en la planificación de la movilidad, al tiempo que proporcionan datos accesibles para su consulta.

De todas formas, pueden señalarse algunos aspectos en este balance que han cambiado en estos años y determinan la movilidad de los ciclistas en la actualidad:

- Si bien es cierto que Getafe cuenta ahora con más kilómetros de itinerarios ciclistas, estos se encuentran en mal estado y hay carencias en el mantenimiento y la señalización. Desgraciadamente no existe un conocimiento de su situación concreta de deterioro.
- Aunque se ha impulsado un sistema de préstamo de bicis públicas, no ha terminado de consolidarse, y es claramente deficiente.
- En 2013 la policía local incluyó una nueva unidad ciclista, compuesta por ocho agentes y cuatro bicicletas, para patrullar por vías peatonales y ciclistas, por zonas ajardinadas y sendas; desde entonces no se han aumentado los efectivos de esta unidad.

7.4.3. Impactos socioambientales durante el periodo de implantación del PMUS 2006-2016

Entre el escenario de partida (2006) y la situación actual (2016) los impactos ambientales han ido creciendo, aún a pesar de la desaceleración impuesta por la crisis económica. Para analizarlo se revisará la evolución de los siguientes indicadores: ocupación de espacio, consumo energético, emisiones de GEI, ruido y contaminación atmosférica. En este balance no se han tenido en cuenta las consecuencias derivadas de las operaciones de la Base Aérea.

7.4.3.1. Consumo de espacio urbano por la movilidad

El municipio ha experimentado desde 2006 cambios en la ocupación del suelo que han contribuido a la artificialización del paisaje. Sin embargo, desde esa fecha no se han llevado a cabo construcciones de nuevas infraestructuras de gran capacidad; de hecho, estas ya se habían realizado con anterioridad y otras, que estaban previstas, no se han ejecutado como consecuencia de la recesión económica.

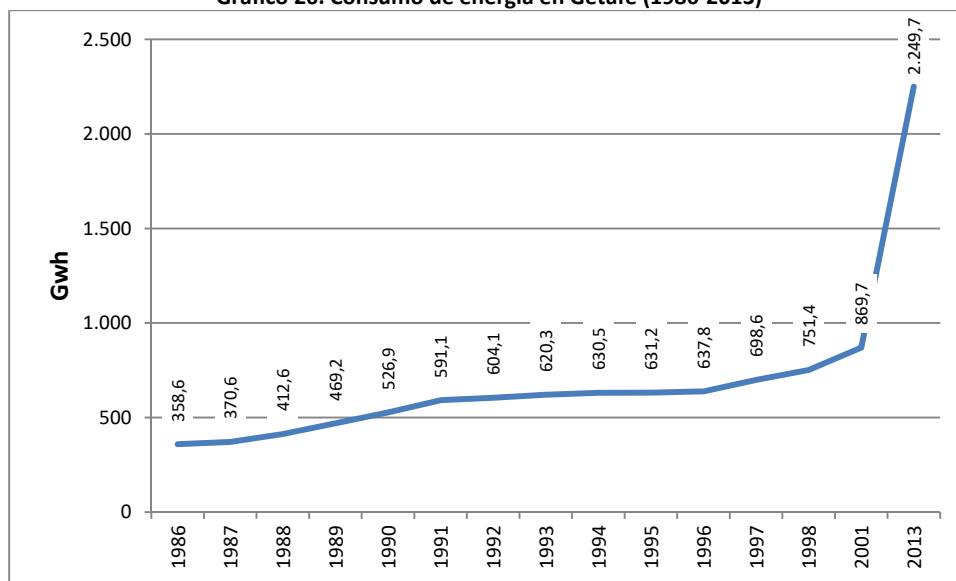
La ocupación del espacio las infraestructuras viarias y ferroviarias, si se tiene en cuenta la zona del dominio público afectado alcanzarían a 7,9 km² un 10% del término municipal. Se incluyen aquí las superficies que ocuparía el parque de vehículos estacionado que serían unos 3,3 km². Pero el problema mayor radica en la fragmentación del paisaje que ocasionan estas infraestructuras.

Las transformaciones en el paisaje vienen del pasado. Como ya se ha comentado, Getafe nació en el camino a Toledo, que posteriormente se transformaría en carretera y después en autovía. Más tarde, la carretera de Andalucía, más alejada del casco urbano, constituyó un límite a la urbanización hasta que se construyó el polígono de Los Olivos en los años noventa. Sería a finales de esa década cuando la M45, por el norte, y la M50, por el sur, terminarían por bordear el término municipal, creando barreras difíciles de superar y fragmentado los hábitats que aún existían en la zona. Desde 2006 se ha intentado permeabilizar esas infraestructuras en aquellos puntos donde existía un paso tradicional, o en los nuevos desarrollos urbanos donde era necesaria la conexión con la ciudad existente. Sin embargo este es un problema pendiente de solución.

7.4.3.2. Consumo energético y emisiones de invernadero en el municipio de Getafe

El consumo global de energía en el municipio de Getafe según el PAES (Ayuntamiento de Getafe, 2014) fue en 2013 de 2.249,65 Gwh. De esta energía, un 95,2% (2.142,21 Gwh) se concentra en el consumo privado y un 4,78% en el público (107,40 Gwh). Al analizar la evolución del consumo energético en el municipio desde mediados de los años ochenta se observa un sustancial incremento, producto de cambios fundamentales en el modelo productivo, territorial y de la movilidad.

En el sector privado, el transporte comercial concentró el 20% del consumo global de energía del municipio: 411,64 Gwh. Por su parte, en el sector público se incluían aquellos consumos realizados por el Ayuntamiento y los relacionados con el transporte que suponen un 60% de los consumos municipales. La flota municipal representaba en aquel momento el 6% de los consumos, con 6,2 Gwh. Además, los servicios de transporte público alcanzaron un 54%, (57,7 Gwh). Sumando todos los consumos relacionados con el transporte, tanto del sector público como del privado, en 2013 se alcanzó una cifra de 575,7 GWh, lo que representa el 21,1% del consumo global en aquel año.

Gráfico 26. Consumo de energía en Getafe (1986-2013)

Fte. Agenda21 de Getafe, 1999 y PAES ,2014-2018.

Como ya se ha comentado, el consumo energético de Getafe determina la aportación municipal al cambio climático global. El PAES incluye un cálculo de las emisiones de invernadero y asigna al transporte 122.096,9 Tn de CO₂, el 23% procedentes de todas las emisiones. Se incluye en este consumo la flota municipal que es responsable de 1.670,30 Tn; por su parte, el transporte público consumió 15.427,25 Tn de CO₂, y el transporte privado y comercial, 104.999,9 Tn. Esta cifra es superior a la que se estimó en el análisis del sector clave del transporte en la Agenda Local 21 de Getafe en 26.715,15 Tn de CO₂. Para realizar la estimación de los consumos del sector del transporte en la Agenda 21 se contó con una excelente base: la encuesta domiciliaria de movilidad del Consorcio de Transportes de la Comunidad de Madrid, EDM96. A partir de los destinos de los viajes, de la distancia, del medio de transporte y del número de viajes, pudo calcularse el consumo de cada uno de ellos.

Estos cálculos no están exentos de errores. Por un lado, el PAES no detalla los orígenes de los consumos energéticos y, aunque incluía los consumos realizados por el Ayuntamiento, olvidaba otros importantes. En la estimación de la Agenda 21, que también utilizó el PMUS, se incluía sólo la movilidad cotidiana de los residentes, de tal forma, que quedaban fuera el transporte de mercancías y la movilidad relacionada con el sistema productivo y el sector público. En 2007, el PMUS de Getafe añadió al método de cálculo de la Agenda21 (la EDM2004, una estimación de las emisiones de CO₂ generadas por el tráfico, y un análisis de las IMD). Pero los resultados se alejan de las cifras, tanto del PAES como de la Agenda21. Los resultados fueron los siguientes:

Tabla 71 Ratios equivalentes de emisiones de GEI (Kg/día)

	CO ₂	CO	HC	NOx
Vehículo privado	246.721	21.588	2.981	1.542
Autobús	39.171	3.164	437	226
Renfe	126.672	0	0	0
Metro	26.670	0	0	0
Total	325.233	24.752	3.418	1.768

Fte. PMUS-G, 2008-2016

Resta señalar que estos datos del PMUS se alejan mucho del Inventario de Emisiones de CO₂ de la Comunidad de Madrid (1990-2015) y, por tanto, no parece que puedan servir para elaborar un listado de indicadores a evaluar. En general, es necesario un método riguroso que pudiera reflejar todos los consumos energéticos y emisiones de gases de efecto invernadero relacionados con el transporte en Getafe. Uno de ellos es el que se utilizó para el cálculo en las Cuentas Ecológicas del Transporte en España, 1992-2012 (Sanz, Vega y Mateos, 2013).

7.4.3.3. Un municipio que continua afectado por la contaminación atmosférica a pesar de PMUS

Getafe es uno de los primeros municipios que analizaron la calidad del aire. De hecho, desde 1986 tenían instaladas estaciones sensores semiautomáticas que analizaban el CO₂ y las partículas en suspensión, algo lógico dada su actividad industrial, parte de ella muy contaminante. En 1989 la Comunidad de Madrid instaló una estación automática en el colegio El Greco en el barrio de San Isidro, actualmente ubicada en el colegio Mariana Pineda en el barrio de Getafe Norte. Esta estación forma parte de la Red de Estaciones autonómica.

En 2014 se redactó el Plan de Calidad del Aire del Ayuntamiento 2014-2018 (Ayuntamiento de Getafe, 2014), de acuerdo a la Directiva europea 2008/50/CE sobre calidad del aire ambiente y atmósfera limpia en Europa. Igualmente, atendía a la transposición de esa directiva en el RD 102/2011, de 28 de enero, y a la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, que en su artículo 16 señala que los municipios podrán elaborar su propio plan de calidad del aire.

Para conocer la evolución de la calidad del aire de Getafe se han utilizado varias fuentes de información. Por un lado, los datos disponibles de la Dirección General de Evaluación Ambiental de la Consejería de Medio ambiente y Ordenación del Territorio⁹⁵ que reflejan los valores medios de las constantes atmosféricas en el municipio y que están recogidos en el Anuario estadístico de la Comunidad de Madrid desde el año 1985 al 2011. También se ha intentado conseguir datos en la página web de la Comunidad sobre calidad del aire donde, desgraciadamente, la mayor parte de la información no estaba disponible. Por otro lado, se han utilizado los Informes de Calidad del Aire de Ecologistas en Acción que registran el número de veces que se han superado los valores límites diarios. En el caso de Getafe esta fuente ofrece los datos correspondientes al periodo entre 2007 y 2016 para partículas en suspensión PM₁₀, ozono troposférico O₃ y dióxido de nitrógeno NO₂. Estos datos se han comparado con los valores señalados por la Directiva 2008/50/CE y con los valores límite fijados por la Organización Mundial de la Salud (OMS), recogidos en la *Guía de Calidad del Aire relativas al material particulado, el ozono, el dióxido de nitrógeno y el dióxido de azufre*⁹⁶.

Uno de los contaminantes presentes en Getafe es el dióxido de nitrógeno (NO₂), una sustancia procedente de la oxidación del monóxido de carbono que emiten los coches, especialmente, los diésel. Las concentraciones superiores a 200 µm/m³ tienen efectos en la salud, que aumentan los problemas respiratorios cuando las exposiciones son más prolongadas, especialmente a las personas vulnerables. Actualmente, la normativa europea y española, y las recomendaciones de la OMS, coinciden en fijar en 40 µm/m³ como valor límite anual. Aunque el municipio cuenta con una estación urbana de medición de la red de calidad del aire de la Comunidad de Madrid, únicamente aparecen los datos de la estación antigua, lo que no permite valorar si las acciones puestas en marcha por el PMUS han podido verse reflejadas en los resultados de la contaminación. La siguiente tabla muestra estos resultados que, a pesar de estar incompletos, permiten ver la evolución de los niveles desde mediados de los noventa:

Tabla 72 Valores medios de las constantes atmosféricas en Getafe µm/m³

	O ₃	Partículas	NO ₂	CO
2005	42	49	58	0.7
2006	42	45		0.5
2007	38	-		0.4
2008	42	-		0.4
2009	40	-		0.3
2010	44	-		0.4
2011	45	-		
2017	35		43	
2018	50		42	

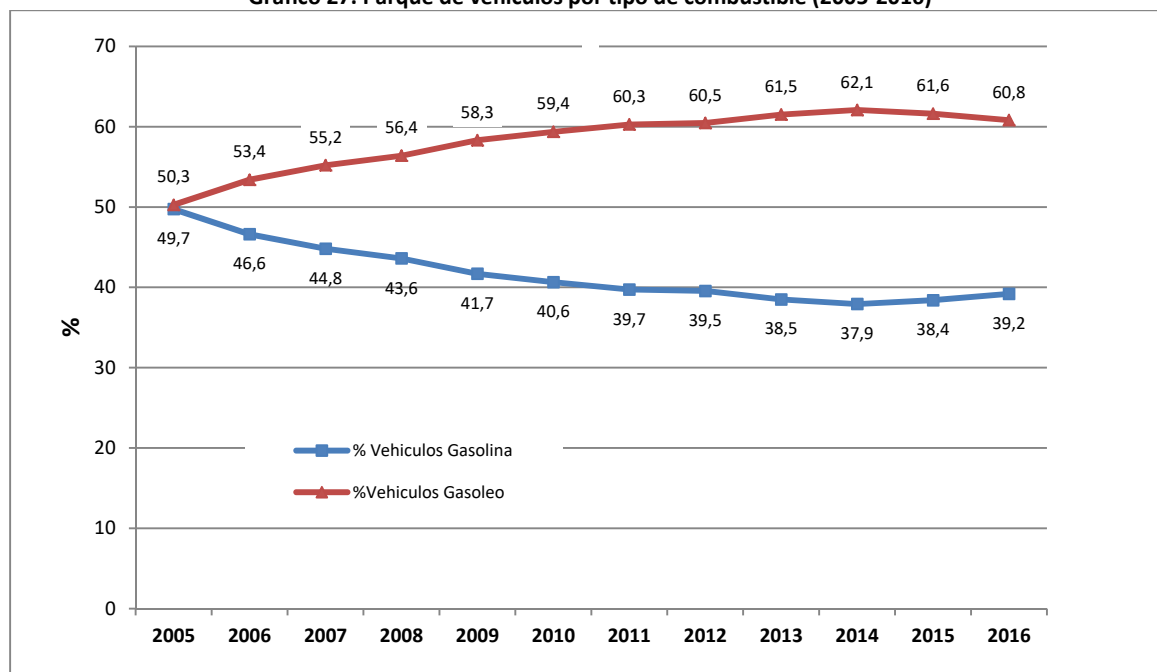
Fte. DG Evaluación Ambiental. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

⁹⁵ Estos datos están disponibles en http://gestiona.madrid.org/azul_internet/run/j/InformLegislacionAccion.icm?ESTADO_MENU=10_2

⁹⁶ Fte. Elaboración propia a partir de la Directiva 2008/50/CE y Guía de Calidad del Aire de la OMS relativas a material particulado, el ozono, el dióxido de nitrógeno y el dióxido de azufre. Actualización mundial 2005. OMS.

El parque de vehículos de Getafe no sólo ha crecido mucho sino que además ha modificado sus características: si en 2005, cuando empezó a redactarse el PMUS, el parque contaba con un 50,26% de vehículos diésel, en 2016 este porcentaje superaba el 60%. La posibilidad de transformar el parque de vehículos en otro donde predominen los combustibles alternativos no parece fácil, ya que tan sólo alcanza una cuota del 1,11% del parque. Hay que señalar que Getafe, al ser un área industrial, se ha caracterizado siempre por el tránsito de un gran número de camiones con motores diésel.

Gráfico 27. Parque de vehículos por tipo de combustible (2005-2016)



Fte. Anuario estadístico de la Comunidad de Madrid.

Durante este periodo al parque de vehículos diésel, compuesto inicialmente por camiones o vehículos industriales, se fueron sumando miles de turismos. Estos automóviles movidos por gasóleo circulaban diariamente para tareas tan simples como llevar a los niños a clase, lo que llevo a los entornos de los colegios, gases muy peligrosos para la salud, especialmente, de los más vulnerables. Hay que señalar que parque de turismos diésel no ha dejado de crecer en esta década, ha pasado de un 46,8% de total, a un 61,6%, superando al de gasolina. Respecto a los turismos con otros combustibles, es de suponer que alternativo (biocombustibles, eléctricos, etc.) el porcentaje es escasamente representativo: un 0,1%.

Getafe lleva desde los noventa superando los límites legales de agentes contaminantes. Los valores medios anuales⁹⁷ muestran que ya en 1985, cuando el grado de motorización era menor, se rondaba el límite legal de $40,1 \mu\text{m}/\text{m}^3$. Diez años más tarde, en 1995, cuando aumentó el uso del automóvil en el municipio hasta el 32% del reparto modal, los niveles ascendían a $49,3 \mu\text{m}/\text{m}^3$ anuales. La segunda mitad de los noventa fue muy negativa cuando los índices no pararon de crecer un año tras otro: en 1997, $60,6 \mu\text{m}/\text{m}^3$; en 1998, $70,5 \mu\text{m}/\text{m}^3$; y en 1999: $60 \mu\text{m}/\text{m}^3$.

Hay que tener en cuenta que, si estos valores son medios, en muchas ocasiones las cifras tuvieron que ser necesariamente muy superiores. Aunque es cierto que hasta 2010 la legislación permitía un umbral de $46 \mu\text{m}/\text{m}^3$, es necesario recordar que la OMS fija ese límite en $40 \mu\text{m}/\text{m}^3$, por lo que, en consecuencia, las superaciones por encima de 40 serían igualmente dañinas en aquellos años. Durante los primeros años del siglo XXI, las superaciones de los valores límite anual fueron muy numerosas y frecuentes. Entre 2007 y 2015 se han superado los límites en 366 ocasiones, tal y como se recoge en el siguiente cuadro.

⁹⁷ Fte. Dirección General de Evaluación Ambiental. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

Tabla 73 Evolución de las superaciones de NO₂ en el municipio de Getafe (2007-2015) $\mu\text{m}/\text{m}^3$

	Valor límite anual de NO ₂ (1)
2007	53
2008	47
2009	43
2010	37
2011	44
2012	39
2013	30
2014	34
2015	39

Fte. Elaboración propia a partir de los Informes de Calidad del Aire de Ecologistas en Acción.

(1) el valor límite anual en 2007 fue de 46 mg/m^3 , pero a partir del 2010 el desarrollo legislativo hizo que fuera de 40 mg/m^3 , igual que los límites señalados por la OMS para lograr una adecuada protección de la salud humana.

El diésel también es responsable de una gran parte de las emisiones de partículas en suspensión, una de las sustancias más peligrosas para la salud humana, especialmente para los sistemas cardiovascular y respiratorio. Antes de la irrupción de los vehículos diésel, también había contaminación por partículas, aunque procedía de las emisiones industriales.

Ya antes del periodo de análisis de esta investigación, las partículas mostraban valores elevados. Si comparamos con los valores límite de la directiva europea y la normativa española de 2007, fijados en 40 $\mu\text{m}/\text{m}^3$, es necesario señalar que el periodo que va de 1985 a 2006, se superaron continuamente los umbrales, a excepción del dato de 1985, cuando todavía la motorización era reducida. Durante la década entre 2007 y 2016 no se superaron en ninguna ocasión los límites de la directiva, pero sí los límites señalados por la OMS, que señalaba valores de 20 $\mu\text{m}/\text{m}^3$ para una adecuada protección de la salud humana. Además, a partir del año 2013, la OMS rebajó esos límites hasta los 10 $\mu\text{m}/\text{m}^3$, valores que Getafe ha superado a lo largo de todo el periodo analizado.

Por otra parte, si se analiza el número ocasiones en que se registraron superaciones del valor límite diario de 50 $\mu\text{m}/\text{m}^3$ durante 35 días al año, tal como señala la legislación europea, el municipio superó los umbrales de riesgo en 2007, 2008, 2009 y 2011. Pero si a este mismo indicador se aplican las recomendaciones de la OMS, para los que bastaría con que se superaran los 50 $\mu\text{m}/\text{m}^3$ durante tres días, los habitantes de Getafe habrían estado expuestos a niveles inadecuados para la salud durante toda la década, con excepción de 2012.

Tabla 74 Evolución de las superaciones de PM₁₀ en el municipio de Getafe (2002-2016)

$\mu\text{m}/\text{m}^3$	Nº días con superación del límite diario (1)	Valor anual de partículas PM ₁₀ (2)
2007	88	40
2008	51	33
2009	31	30
2010	23	28
2011	51	32
2012	-	27
2013	4	22
2014	20	26
2015	5	19
2016	17	22

Fte. Elaboración propia a partir de los Informes de Calidad del Aire de Ecologistas en Acción

(1) Límite diario: 50 mg/m^3 , que no deben superarse más de 35 días /año. OMS: en 2013 la OMS dice que los 50 mg/m^3 no deben superarse en más de 3 días (2) el valor límite legal en 2007 era de 40 mg/m^3 . OMS recomienda 20 mg/m^3 para una adecuada protección de la salud humana, pero a partir del 2013 dice que no deben superarse los 10 mg/m^3 .

Por último, hay que mencionar que Getafe es uno de los municipios de la Comunidad de Madrid más afectados por las consecuencias del ozono troposférico (O₃). Este contaminante, invisible pero muy dañino para las personas y la vegetación, registra sus episodios más acusados durante las tardes de verano. El contaminante se genera en el centro de las grandes ciudades y se desplaza a grandes distancias, en un ejemplo de que no existen fronteras administrativas para la contaminación. Ya desde finales de los noventa el municipio registraba un elevado número de superaciones, pero sería con el cambio de siglo cuando comenzara a agravarse el problema.

Si se analizan únicamente los límites fijados en $120 \mu\text{m}/\text{m}^3$ en periodos de 8 horas en 25 días por la directiva europea, el impacto sobre la protección de la salud se reduce considerablemente. En el periodo entre 2007 y 2016, se superaron 108 ocasiones. Sin embargo, si atendemos a las recomendaciones de la OMS, mucho más estricto y riguroso en relación a la protección de la salud las superaciones de $100 \mu\text{m}/\text{m}^3$ en periodos de 8 horas, entonces se registraron en Getafe alcanzan las 457 ocasiones. Este dato es enormemente preocupante.

Tabla 75 Evolución de las superaciones de O_3 en el municipio de Getafe (2002-2016)

$\mu\text{m}/\text{m}^3$	Superaciones umbral de aviso a la población (3)	Nº superaciones umbral de protección a la salud ($120 \mu\text{m}/\text{m}^3$ de media octohorarios) (2)	Nº superaciones valor recomendado por la OMS octohorario $100 \mu\text{m}/\text{m}^3$ (1)	AOT40 (normativa) (Max $18.000 \mu\text{m}/\text{m}^3$)
2007				
2008	0	10		
2009				
2010	0	7	59	
2011	0	3	48	
2012	0	3	47	
2013		21	62	
2014		19	68	
2015		23	92	18.628
2016		22	81	18.470

(1) Que además no deben superarse más de 25 días al año según la OMS.

(2) La ley dice que el valor octohorario diario de $120 \mu\text{m}/\text{m}^3$ de O_3 no puede superarse más de 25 días al año según OMS.

(3) La ley dice que cada vez que se supere el valor de $180 \mu\text{m}/\text{m}^3$ de ozono durante una hora, hay que avisar a la población para que se tomen medidas de protección (umbral de información). La OMS dice que no se puede repetir más de 25 días.

7.4.3.4. Contaminación acústica

El transporte es una de las fuentes principales de ruido en Getafe. Con el incremento del tráfico en algunas carreteras, como la autovía de Toledo, los barrios situados en sus laterales (el de La Alhóndiga, por ejemplo) vieron como este fenómeno comenzaba a ser un grave problema desde la segunda mitad de los ochenta. En otros casos las grandes infraestructuras han afectado a barrios de nueva creación como el efecto de la M50 en Arroyo Culebro. En esta zona la barrera acústica está incompleta. Además, en algunas zonas, ya sea por el robo o por la acción del viento, faltan paneles acústicos lo que reduce la efectividad de este sistema de insonorización (entre las calles Isla Bahamas e Isla del Canal, e Isla de Pascua)⁹⁸. Parece ser que el Ayuntamiento y el Ministerio de Fomento han acordado una solución para la A42 y existe el compromiso de instalar pantallas protectoras entre los puntos kilométricos 12,4 y 13,9 en la zona del Barrio de La Alhóndiga (Ayuntamiento de Getafe, 2017).

Pero no sólo afectan al ruido las grandes infraestructuras viarias. En las calles del tejido consolidado de muchos barrios los vecinos continúan soportando elevados niveles acústicos generados por el tráfico, como sucede en la Avenida de las Ciudades o en la Avenida de España.

Además, otros sistemas de transporte atraviesan el municipio y también afectan a las zonas residenciales. Es el caso del AVE a su paso por Perales del Río. Cuando se trazó la línea del tren de alta velocidad Madrid-Sevilla se introdujeron las medidas adecuadas de protección acústica, pero los barrios crecieron. Los nuevos desarrollos en el barrio de Perales, y la ampliación en 2011 a cuatro vías de la conexión de alta velocidad en la línea Madrid-Valencia volvieron a sacar a la luz el problema. El Ayuntamiento lleva desde 2016 solicitando a Adif y al Ministerio de Fomento la reparación de este impacto que, según parece, está en vías de solución después de la reunión mantenida en enero de 2018 entre el Ayuntamiento y Adif. Se terminará el caballón y la plantación de arbolado.

El paso de la línea de Cercanías C4 (Atocha-Parla) por el casco urbano de Getafe siempre ha generado ruido. Cuando en 2000 se soterraron 4 km de las vías se solucionó en parte del impacto pero, los vecinos del centro continuaron padeciendo las vibraciones generadas por el tráfico ferroviario durante algún tiempo. En 2016 los vecinos volvieron a sufrir estas vibraciones así como grietas en las edificaciones, producidas también por el paso del Metrosur. Este problema afecta a los barrios de Alhóndiga,

⁹⁸ Información disponible en <https://www.elicebergdemadrid.com/>

Kelvinator, Sector III y Getafe Norte. Adif realizó mediciones en 10 calles en 2017: Greco, Ferrocarril, Murillo, Rayo, Cervantes, Fray Diego, Torroja, Anita Martínez, Joan Font y Paseo de la Estación. Entre las soluciones posibles se barajó la reducción de la velocidad en los tramos urbanos a menos de 50 Km/h (que sería recuperada en otros tramos no urbanizados), el cambio de las zapatas de los trenes, y el adecuado mantenimiento de las vías.

El Ayuntamiento realizó su primer estudio acústico en 2003 dentro de la Revisión del PGOU en cumplimiento del Decreto 78/99 de regulación de la protección contra la contaminación acústica de la Comunidad y de la adaptación a la Ley del suelo 9/2001. En 2013 el Ayuntamiento redactó el Mapa Estratégico de Ruido, MER (Ayuntamiento Getafe, 2013), de acuerdo al mandato de la Directiva 2002/49/CE, transpuesta en la Ley 37/2003 del ruido estatal. Pero entre uno y otro estudio, la población expuesta al ruido no ha dejado de aumentar. Las infraestructuras y el tráfico producen cada vez más ruido pero, además, el desarrollo urbanístico ha acercado los espacios residenciales a los focos emisores. El MER afirma que la principal fuente de ruido es el tráfico rodado, no sólo el generado por las grandes infraestructuras viarias (M50, M45, A42, A4, M301 o M406), sino también el del viario interior y de las zonas urbanizadas. El mapa señalaba que la población expuesta al ruido, en una altura de 4 m sobre el nivel del suelo en la fachada, es la siguiente según rangos de emisión sonora:

Tabla 76 Población expuesta al ruido por el transporte viario en el municipio de Getafe

Db (A)	Ldía	%	Ltarde	%	Lnoche	%	Lden	%
Tráfico viario								
<50					30.967	17.7		
<55	14.643	8.4	44.402	25.4			10.269	5.9
55-60	33.180	19	67.859	38.9	47.134	27	27.056	15.5
60-65	62.102	35.6	45.011	25.8	68.059	39	61.727	35.4
65-70	52.535	30.1	9.304	5.3	20.287	11.6	55.727	31.9
70-75	8.164	4.7	7.002	4	7.925	4.5	12.761	7.3
>75	3.989	2.3	1.035	0.6	241	0.1	7.073	4.1
Grandes ejes viarios								
<50					136.446	78.1		
<55	138.642	79.4	135.845	77.8			120.266	68.9
55-60	15.952	9.1	17.484	10	18.313	10.5	23.013	13.2
60-65	9.732	5.6	10.642	6.1	9.596	5.5	14.833	8.5
65-70	3.211	1.8	3.566	2	3.263	1.9	8.228	4.7
70-75	3.574	2	6.313	3.6	6.754	3.9	1.596	0.9
>75	3.502	2	763	0.4	241	0.1	6.677	3.8

Fte. MER, 2013.

El ruido ocasionado por el tráfico ferroviario afecta a un área muy localizada, colindante con las vías férreas de las líneas de C3 y C4, y a zonas menos pobladas por donde transcurre su trazado. La C3 transcurre por polígonos industriales y la C4 lo hace soterrada desde la Estación de Las Margaritas hasta su salida en el nudo de la M-406, pasado el casco urbano. Sin embargo, el MER olvida pronunciarse sobre las vibraciones que afectan a los vecinos del casco urbano.

En relación a las líneas del AVE que conectan con Andalucía y la Comunidad Valenciana, el MER señala que, aunque atraviesan el término municipal, se encuentran muy alejadas del casco urbano, y que la zona residencial más afectada es Perales del Río. Efectivamente, tal y como se ha comentado, este es un problema importante al que aún sin solucionar.

Tabla 77 Población expuesta al ruido por el transporte ferroviario en el municipio de Getafe

dB(A)	L Día	%	L Tarde	%	L Noche	%	L Den	%
<50	174.064	99.7	173.853	99.6	173.640	99.4	173.349	99.3
50-55					973			
55-60	549		76				1.264	

Fte. MER, 2013.

Al MER se asociaba un Plan de Acción que indicaba las pautas a seguir para evitar el impacto del ruido sobre la población (Ayuntamiento de Getafe, 2014) y que fue aprobado por la Junta de Gobierno del Ayuntamiento el 15 de abril del 2014. El Plan de Acción tiene una serie de objetivos estratégicos relacionados con la movilidad:

- Integrar las políticas de desarrollo urbano y territorial con la movilidad, de modo que se minimicen los desplazamientos y garanticen la accesibilidad a las viviendas, centros de trabajo, espacios lúdicos, comerciales y educativos, con el menor impacto posible.
- Mejorar la movilidad en la ciudad reduciendo el uso del vehículo privado y optimizando la movilidad en transporte público, en bicicleta o a pie, para reducir el impacto acústico.
- Reducir progresivamente el tráfico en las vías afectadas por ruido que superen los valores límite, mediante recorridos alternativos, y que mejoren las condiciones residenciales a los vecinos.
- Promocionar el uso racional del vehículo privado con campañas de sensibilización y concesión de ventajas de diversa índole.
- Promover medidas preventivas y correctoras para reducir el impacto sonoro en aquellas áreas que presenten índices de ruido excesivo.

7.4.4. Los impactos generados en la salud

Los efectos del modelo de movilidad motorizada de Getafe sobre la salud y la vida de la población son diversos: los accidentes de tráfico que, en principio, tienen una contabilidad inmediata, a otras consecuencias que se visibilizan años después como la exposición a sustancias contaminantes, las emisiones de ruido, u otras más silenciosas, pero cada vez más extendidas como el sedentarismo. A continuación se analizan algunas de ellas.

7.4.4.1. Accidentes generados por la movilidad

El acceso a la información en esta materia no ha sido fácil, como tampoco lo fue durante el periodo de elaboración del PMUS. A pesar de la reiterada petición oficial al jefe de la policía municipal en 2013, 2014 y 2015, los únicos datos facilitados son el número de denuncias tramitadas entre 2007 y 2014. Esta información es poco relevante para la presente investigación al no describir el impacto que pudieran tener las medidas del PMUS. Se solicitó una entrevista al Jefe de la Policía municipal en 2013, pero fue denegada por el Ayuntamiento, y sólo fue posible tras el cambio de gobierno municipal en 2015. A pesar de todo, no pudo conseguirse la información que hubiera sido deseable.

Al no contar con datos suficientes es imposible efectuar un balance de este aspecto en relación con la implantación del PMUS. La información que se dispone procede de la DGT que elabora unas fichas municipales (es de suponer que en colaboración con cada ayuntamiento), disponibles en su página web (Dirección General de Tráfico, 2013, 2015), y que recoge los accidentes producidos en Getafe entre 2013 y 2015. Por otro lado, se ha utilizado la información disponible en el Diagnóstico del PMUS-G para el escenario de partida, sobre el número de accidentes y la tipología de los mismos. En 2005 se produjeron 604 accidentes, cifra superior a la actual, aunque hay que señalar que el 68% de tales siniestros eran colisiones simples sin heridos. Había un 8% de atropellos, 50 accidentes con víctimas, aunque se desconoce su gravedad.

Tabla 78 Tipos de accidentes en Getafe, 2005

	Nº de accidentes	%
Atropellos	50	8
Colisión simple	410	68
Colisión múltiple	52	9
Mixto: colisión con atropello	4	1
Caídas de peatón	12	2
Otros	76	13
Sin detalles	10	2
Total	604	

Fte. PMUS-G, 2007.

En 2013 se produjo un descenso muy importante del número de accidentes respecto a 2005, y respecto a 2012. Sin embargo, en las vías urbana de Getafe entre 2013 y 2015 se registró un aumento de accidentes, aunque, en su mayoría, de carácter leve: se pasó de los 45 heridos en 2013, a los 195 en 2015. Las cifras de heridos graves hospitalizados es baja, algo inferior en las vías urbanas que en las interurbanas: dos personas en 2013 y 2015, y 7 en 2014. Las personas fallecidas se repartieron por igual entre las vías urbanas e interurbanas: en 2013 se registraron dos fallecimientos y en 2015 cuatro.

Tabla 79 Evolución de los accidentes en Getafe (2013-2015)

		2012	2013	2014	2015
Fallecidos	Vía urbana		1		2
	Vía interurbana		1		2
	Total	7	2		4
Heridos hospitalizados	Vía urbana		2	7	2
	Vía interurbana		3	5	5
	Total	16	5	12	7
Heridos leves	Vía urbana		45	121	195
	Vía interurbana		139	315	139
	Total	294	184	436	334

Fte. Elaboración propia a partir de los datos de la DGT.

Este incremento de los accidentes en 2014 podría tener relación con un mayor uso de los vehículos motorizados tras la supuesta salida de la crisis. En este periodo, de los seis fallecidos, dos eran peatones en zonas urbanas, y cuatro estuvieron involucrados en siniestros acaecidos en zonas interurbanas: en dos ocasiones, turismos, y en una, motocicleta. En el caso de los heridos hospitalizados, ocho fueron peatones y dos ciclistas. Más son los heridos leves: 16 peatones en 2013, 41 en 2014 y 51 en 2015. Los heridos leves como consecuencia de accidentes en los que estaban implicados vehículos motorizados fueron mayoritarios; los de los modos no motorizados constituyeron tan sólo el 3,9% del total de heridos leves; es importante también los heridos ciclistas: 5 en 2013, 15 en 2014 y 19 en 2015.

7.4.4.2. Consecuencias de la contaminación del aire en la salud de los getafenses

La contaminación atmosférica se ha convertido en uno de los problemas más importantes de la salud pública. La OMS ha afirmado que la continua exposición a la contaminación atmosférica y acústica resta años de vida. Como ya se ha señalado, según la OMS, los límites recomendados por la Unión Europea fijan valores perjudiciales para la salud.

En España, las investigaciones realizadas por el Instituto de Salud Carlos III (Sevillano, 2013) han demostrado que el aumento de estas partículas finas están relacionadas con las hospitalizaciones. Se ha comprobado que por cada incremento de $10 \mu\text{m}/\text{m}^3$ en el nivel de contaminación, aumentan los ingresos hospitalarios en un 3,8%. La mala calidad del aire afecta al conjunto de la población, pero existen grupos más vulnerables como los niños de 0 a 2 años, las mujeres embarazadas, las personas con enfermedades cardiovasculares y los mayores de 65 años. A todos ellos la contaminación puede provocar la aparición de enfermedades o agravar aquellas que ya tienen. Los niños constituyen uno de los grupos más vulnerables a la contaminación (European Environment Agency, 2006).

Los efectos de la contaminación en la salud humana son múltiples. El cáncer es uno de ellos, pero hay otras consecuencias cardiovasculares o cerebro-vasculares. La OMS declaró las partículas de hollín o carbono negro de los motores diésel como uno de los principales causantes del impacto en la salud humana. Los investigadores (Instituto de salud global, 2013)) han asociado algunas evidencias entre la contaminación atmosférica y la salud. Las consecuencias de la emisión de los tres contaminantes principales en Getafe (O_3 , NO_2 y PM_{10}) en la salud se incluyen en la siguiente tabla.

Impacto en la salud de las personas de la contaminación atmosférica por contaminantes	
Partículas en suspensión (PM_{10})	Afecta a los sistemas respiratorio y cardiovascular. La mayoría de los estudios epidemiológicos utilizan las PM_{10} como indicadores de la exposición. Al representar la masa de partículas que entran en el sistema respiratorio, incluye tanto partículas gruesas ($10 \mu\text{m}$), que se forman como consecuencia de las obras en construcción, la resuspensión del polvo de los caminos y el viento, como partículas finas (menos de $2,5 \mu\text{m}$), cuyas fuentes de emisión se encuentran en la combustión de las zonas urbanas.
Ozono troposférico. O_3	Los niveles de ozono se asocian a la morbilidad diaria. Puede atribuírsele un aumento entre 1-2% en los días en que la concentración media de ozono durante 8 horas llega a $100 \mu\text{m}/\text{m}^3$. A medida que las concentraciones aumentan por encima del valor guía, los efectos sobre la salud de la población son más numerosos y graves. Los adultos con enfermedades crónicas, como los asmáticos, experimentan una reducción considerable de la función pulmonar. En los niños se produce inflamación de las vías respiratorias. De este modo, el aumento del número de muertes que pueden atribuirse es de un 5-9% respecto al nivel de fondo estimado.
Óxidos de nitrógeno. NO_2	En concentraciones de corta duración ($> 200 \mu\text{m}/\text{m}^3$) es un gas tóxico con efectos negativos en la salud. La exposición prolongada aumenta los síntomas de bronquitis en niños asmáticos y produce una disminución de la capacidad pulmonar. Incluso, cuando los niveles son bajos, también se han observado efectos negativos. Hay que destacar la afección en lactantes en espacios cerrados con concentraciones menores de $40 \mu\text{m}/\text{m}^3$.

Fte. Elaboración propia a partir de Guías de calidad del aire de la OMS relativas al material particulado, el ozono, y el dióxido de azufre. Actualización mundial 2005. OMS.

7.4.4.3. Población expuesta a los efectos del ruido en Getafe

Durante las últimas décadas el tráfico no ha dejado de crecer en las ciudades, un tráfico que cada vez abarca mayores distancias y requiere velocidades más altas. Si bien es cierto que se han producido avances en la tecnología del automóvil que los hace menos ruidosos, estas ventajas han hecho que los modelos sean más grandes, potentes y ejerzan una mayor fricción con el suelo. Además, al aumentar el porcentaje de automóviles 4X4, con su capacidad para penetrar en aquellas partes del territorio donde no podían entrar los coches convencionales, contaminan acústicamente los ecosistemas.

Para evaluar el ruido producido por el ferrocarril no sólo hay que tener en cuenta el ruido directo, sino también el indirecto que generan las estaciones (megafonía, calentamiento de locomotoras, instalaciones de climatización o ventilación) donde las medias correctoras son difíciles de aplicar ya que se trata de espacios abiertos donde el ruido tiene un comportamiento imprevisible. El tráfico aéreo produce un ruido muy elevado, sobre todo en las operaciones de despegue (con los reactores a plena potencia para ascender) y aterrizaje. El grado en que este problema afecta a la población depende del número de operaciones, de la hora en que tienen lugar, de los procedimientos operativos, del uso de los terrenos circulantes, y del tráfico rodado que comunica con el aeropuerto. En algunas partes de Getafe, donde se han introducido medidas de calmando de tráfico o peatonalizaciones, ha disminuido la contaminación acústica generada por el tráfico motorizado desde 2006. De todas formas, es necesario señalar, tal y como menciona el jefe de la policía local, que las denuncias por ruido no tienen su causa en el tráfico sino en bares o zonas peatonales.

Según la OMS, salud es un “estado de equilibrio entre la persona y el entorno físico”. El ruido rompe el equilibrio y perturba la salud, es un agente desencadenante de un conjunto de reacciones en el organismo que se manifiestan a nivel fisiológico en enfermedades cardiovasculares, alteraciones del aparato digestivo, cambios hormonales y reducción del sistema inmunitario. Por esta razón, la OMS afirmaba que el ruido no solo es una molestia sino la segunda causa de enfermedad por motivos ambientales (El País, 2011).

La Comisión Europea y la Agencia Europea del Medio Ambiente relacionan el ruido y la salud. Los principales daños provocados por el ruido son psíquicos (molestias subjetivas, reducción del confort y del bienestar), físico-vegetativos, pero también fisiológicos no auditivos. Los niveles moderados de ruido pueden provocar consecuencias en todo el organismo que afectan la visión, a la presión sanguínea o a la tensión muscular. También puede tener efectos psicológicos como perturbación de la actividad mental o física, y trastornos del sueño. Finalmente, los daños directos en el aparato auditivo, cuando se está expuesto a niveles elevados durante periodos prolongados, pueden implicar pérdida de la capacidad auditiva, fatiga auditiva, o déficit temporal de la sensibilidad auditiva (García Sanz y Garrido, 2003).

Por otro lado, se encuentran las **afecciones psicosociales**, las respuestas subjetivas que están relacionadas con la tolerancia al ruido de cada individuo. La mayoría de los estudios se han centrado en la molestia que genera el ruido del transporte, especialmente el tráfico de automóviles y el aéreo. Se trata de interferencias en las actividades cotidianas como la conversación, el trabajo o el aprendizaje. Hay que tener en cuenta que el nivel de la voz humana se sitúa entre 40-45 y 50-60 dBA, cuando el ruido ambiental supera en 10 dBA al sonido de la voz, se produce un enmascaramiento que dificulta en la inteligibilidad de la conversación. Por ejemplo, en los centros educativos cercanos a aeropuertos o autopistas se hace muy difícil entender a quién habla. El ruido afecta a la capacidad de concentración y al resultado en el trabajo produciendo irritación, fatiga, estrés y problemas de relación social. El ruido incide en el comportamiento social y produce alteraciones psíquicas: irritabilidad, astenia, susceptibilidad, agresividad, trastornos mentales, de personalidad y de carácter. Cuando estas alteraciones perduran disminuye la concentración y aumenta la inseguridad.

7.4.4.4. Sedentarismo y obesidad

Según la OMS, la utilización de los medios de transporte “pasivos” (en los que el usuario no realiza ningún esfuerzo) es uno de los factores causantes de la falta de actividad física que conduce al sedentarismo (OMS, 2018). Son inactivas las personas que realizan menos de 90 minutos a la semana de actividad física. Al revisar la tipología de enfermedades que se dan en Getafe, se observa un incremento de las patologías relacionadas con el aparato circulatorio durante el periodo de implantación del PMUS. En 2006 había 1,31 enfermos/1.000 habitantes, y en 2014 la cifra aumentó hasta 1,71. Si en 2006 había por este motivo 205 personas, en 2014 lo eran 296. Este incremento es debido al sedentarismo, pero también a la contaminación del aire, e incluso al ruido.

Tabla 80 Muerte por tipo de enfermedades en Getafe (2006-2014)

Muerte por enfermedades del sistema circulatorio						
	CAM	Enfermos/1.000 hab	sur metropolitano	enfermos/1000 hab	Getafe	enfermos/1000 hab
2006	11.445	1,90	1.374	1,16	205	1,31
2007	11.720	1,93	1.438	1,20	222	1,39
2008	11.729	1,87	1.441	1,17	232	1,41
2009	11.443	1,79	1.513	1,20	223	1,33
2010	10.879	1,68	1.531	1,20	259	1,53
2011	11.110	1,71	1.554	1,21	224	1,32
2012	10.928	1,68	1.537	1,19	246	1,44
2013	11.149	1,72	1.564	1,20	283	1,64
2014	11.446	1,77	1.617	1,25	296	1,71
Muerte por enfermedades en el sistema respiratorio						
	CAM	Muertos/1000 hab	sur metropolitano	muertos/1000 hab	Getafe	muertos/1000 hab
2006	5.591	0,93	691	0,58	89	0,57
2007	6.289	1,03	781	0,65	107	0,67
2008	6.652	1,06	822	0,67	110	0,67
2009	6.119	0,96	823	0,65	124	0,74
2010	5.470	0,85	720	0,56	100	0,59
2011	5.906	0,91	784	0,61	109	0,64
2012	6.429	0,99	878	0,68	106	0,62
2013	6.035	0,93	787	0,61	101	0,59
2014	6.274	0,97	828	0,64	124	0,72
Muerte por enfermedades en el sistema nervioso						
	CAM	Muertos/1000 hab	sur metropolitano	muertos/1000 hab	Getafe	muertos/1000 hab
2006	1.497	0,25	238	0,20	41	0,26
2007	1.617	0,27	238	0,20	32	0,20
2008	1.549	0,25	202	0,16	30	0,18
2009	1.715	0,27	273	0,22	43	0,26
2010	1.799	0,28	260	0,20	47	0,28
2011	1.911	0,29	257	0,20	46	0,27
2012	2.195	0,34	340	0,26	57	0,33
2013	1.940	0,30	284	0,22	46	0,27
2014	1.949	0,30	295	0,23	39	0,23

Las muertes asociadas al aparato respiratorio están relacionadas, entre otras causas, con la contaminación atmosférica procedentes de la emisión de gases de los automóviles. El NO₂ y el O₃ disminuye la capacidad pulmonar, y además el ozono genera inflamación de la vías respiratorias. Por su parte las micropartículas PM₁₀ entran en el sistema respiratorio y van directamente al tracto respiratorio. Desde 2006 los fallecidos por estas enfermedades han pasado de 89 a 124.

Las muertes asociadas al sistema nervioso han tenido una evolución más compleja. Puede decirse que aumentaron en 2012 pero que luego comenzaron a disminuir. Estas enfermedades están asociadas al ruido, entre otras causas. Un buen número de vecinos se ha visto afectados por las vibraciones del Metrosur y del ferrocarril de Cercanías de la Línea C4 en su tramo soterrado. Además de la contaminación acústica que se produce por el tráfico motorizado. A pesar de esto según el Jefe de la policía municipal la gran mayoría de las denuncias por ruido no están asociadas al tráfico sino a las molestias de los bares, vecinos, etc.

Muerte por tumores						
	CAM	Enfermos/1000 hab	Sur metropolitano	Enfermos/1000 hab	Getafe	Enfermos/1000 hab
2006	11.761	1,96	1.770	1,50	280	1,79
2007	11.876	1,95	1.913	1,59	299	1,88
2008	11.979	1,91	1.871	1,52	296	1,80
2009	12.200	1,91	2.003	1,59	347	2,08
2010	12.170	1,88	1.995	1,56	336	1,99
2011	12.338	1,90	2.040	1,59	326	1,92
2012	12.718	1,96	2.177	1,68	359	2,10
2013	12.890	1,98	2.257	1,74	376	2,18
2014	12.916	2,00	2.223	1,71	325	1,88

Todos los contaminantes analizados en Getafe en el periodo de implantación del PMUS tienen repercusiones cancerígenas; en la tabla se observa como los tumores pasaron de 280 tumores en 2006 a 325 en 2014, se ha pasado de 1,79 enfermos con enfermedades tumorales por cada 1.000 habitantes en 2006 a 1,88 en 2014.

Muertes por tumores						
	CAM	Muertos/1000 hab.	Sur metropolitano	Muertos/1000 hab.	Getafe	Muertos 1000 hab.
2006	103	0,02	10	0,01	0	-
2007	119	0,02	28	0,02	3	0,02
2008	95	0,02	18	0,01	3	0,02
2009	121	0,02	23	0,02	6	0,04
2010	143	0,02	26	0,02	7	0,04
2011	111	0,02	20	0,02	2	0,01
2012	105	0,02	16	0,01	2	0,01
2013	72	0,01	12	0,01	2	0,01
2014	80	0,01	19	0,01	4	0,02

Dentro del conjunto de enfermedades, las muertes asociadas a tumores disminuyeron entre 2006 y 2014 en dos puntos. Mientras que en las respiratorias aumentaron algo más de un punto y las del sistema circulatorio, cinco puntos. Estos problemas también están asociados al sedentarismo.

Porcentaje de la enfermedad en el conjunto de los fallecimientos			
	CAM	Sur metropolitano	Getafe
Tumores			
2006	29,49	32,77	34,87
2014	29,99	33,97	32,35
Respiratorias			
2006	14,02	12,79	11,08
2014	14,57	12,65	12,33
Circulatorio			
2006	28,70	25,44	25,53
2014	26,58	24,71	29,42

Resumiendo, a la luz de la revisión de los indicadores ambientales y sociales se puede afirmar que el Plan de Movilidad de Getafe, a pesar de su aprobación y de la implantación de medidas parciales no ha logrado transformar el escenario de partida en el 2006. Se trata ahora de buscar las claves, desde la perspectiva subjetiva de quienes han tenido relación con la elaboración e implantación del PMUS, que permitan conocer las causas de estos resultados tan poco significativos.

7.5. Claves para entender el estancamiento del PMUS de Getafe

En el apartado anterior se ha revisado el cumplimiento de los programas del PMUS a la luz del trabajo de campo y de diversas fuentes documentales. Pero, sin duda, la fuente de información más enriquecedora ha sido la ofrecida por las entrevistas realizadas a los agentes implicados en el proceso de elaboración del PMUS.

El PMUS de Getafe nació como un instrumento para generar nuevas oportunidades. Todos los

entrevistados coinciden en que el municipio contaba con determinantes adecuados para el desarrollo de una herramienta de este tipo: interés de la corporación y de los técnicos municipales, un activo tejido asociativo, estructura participativa en el seno del ayuntamiento, condicionantes espaciales favorables, una localización estratégica en el sur metropolitano de Madrid, o una red potente de transporte público. Por otra parte, Getafe tenía ante sí importantes retos: problemas importantes como el aparcamiento, el acceso a las zonas de actividad productiva, los nuevos desarrollos urbanísticos o la falta de infraestructuras ciclistas.

En definitiva, parecía el lugar idóneo para poner en marcha un proyecto piloto de esta naturaleza, y con esta finalidad se dispusieron suficientes recursos técnicos y financieros. Sin embargo, el proceso ha tenido desde sus inicios un desarrollo complicado. En sus inicios, por la falta de experiencias, pero más tarde, por la ausencia de interés de la corporación municipal en el desarrollo de la movilidad sostenible. En general, la mayoría de los entrevistados consideran que el proceso está paralizado. En este apartado se van a analizar los factores que han podido intervenir en la situación actual a la luz de las opiniones de las personas entrevistadas.

7.5.1. La falta de experiencia

Cuando se inició el desarrollo del PMUS de Getafe los técnicos y los responsables políticos entraron en contacto con un instrumento de planificación desconocido. Había una dirección de las administraciones públicas con una base formativa en ingeniería fundamentalmente, pero no existían técnicos formados en movilidad sostenible. Para Ángel Cediel, responsable de la dirección del PMUS de Getafe desde el IDAE, era un plan piloto para aprender:

“Con este Plan se quería tener una experiencia piloto, que nos sirviera tanto al IDAE como al Consorcio de Transportes un poco para aprender; cuando nos metimos en esto, nuestro bagaje en Planes de Movilidad era muy limitada, y por esa razón nos teníamos que meter en proyectos para aprender la forma de afrontarlo, como acometer las técnicas de movilidad urbana sostenible...”. Esta falta de experiencia generó algunos errores desde el comienzo del proceso” (Entrevista a Ángel Cediel, 2013).

Para Domingo Martín, del Consorcio de Transportes, la elaboración de un Plan de este tipo es muy compleja:

“Era un proceso muy ambicioso [...] se comenzó a elaborar un PMUS sin tener una cultura previa sobre la movilidad sostenible entre la población, pero tampoco entre los técnicos y políticos, cuando alguien lo impone, la gente no se implica y se ve como algo ajeno; el Plan de Getafe era poner en práctica una experiencia que no se tenía” (Entrevista a Domingo Martín, 2013).

Un ejemplo de esa inexperiencia es patente en el propio pliego de condiciones técnicas⁹⁹, un documento que confundía más que aclarar lo que había que hacer. Hay que tener en cuenta que el manual del IDAE, la Guía metodológica que detalla el procedimiento a seguir en la elaboración de PMUS, salió a la luz una vez comenzado el plan y no había donde consultar el proceso a seguir (Entrevista a Pedro Puig-Pey, 2013). De todas formas, la guía también tiene entre sus contenidos algunos contenidos poco claros.

El pliego¹⁰⁰ señalaba en su punto 3, dedicado a los objetivos del estudio, que “es importante no confundir el PMUS-Getafe con un Plan de Circulación al uso” y que debía contemplar “criterios de calidad medioambiental y calidad de vida”. Pero a la hora de abordar las grandes áreas de intervención, es decir, objetivos específicos del estudio, señalaba como primera medida el control y la ordenación del tráfico; como segunda, la gestión del aparcamiento, y como séptima, la mejora de las mercancías desde enfoque de una adecuada oferta. Eran aspectos todos ellos alejados del interés de un planteamiento

⁹⁹ Fue necesario corregir la primera redacción del PMUS que fue publicada en le boletín oficial. BOCM, de 28 de marzo del 2006 Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid que rectifica el de 13 de marzo

¹⁰⁰ Pliego de prescripciones técnicas para la Contratación de los servicios de asistencia técnica para la realización del estudio del Plan de Movilidad Urbana Sostenible de Getafe.

orientado a la movilidad sostenible. Igualmente sucedía en la redacción de propuestas; el pliego señalaba en su página 17 que “se incluirá en los programas operativos un Plan Integral de Tráfico”.

Al analizar el desarrollo de las distintas fases de elaboración del PMUS, se han detectado algunos fallos y errores. La fase de recogida de información se prolongó demasiado por distintas razones. Para Domingo Martín, del Consorcio de Transportes, “es la etapa más complicada del Plan” (Entrevista a Domingo Martín, 2013). Por una parte, había reticencia por parte de los responsables de los distintos departamentos municipales a ceder datos; por otra, los que tienen que dar la información no son conscientes de la importancia de una iniciativa de esta naturaleza y, menos aún, de la transcendencia para su propia área de trabajo. En otras ocasiones, los datos no existen y hay que elaborarlos, lo que lleva tiempo y recursos. Es el caso de indicadores fundamentales para analizar la movilidad desde la esta perspectiva: las intensidades peatonales y ciclistas, los niños que van solos al colegio o el porcentaje de personas que hacen uso de la calle como espacio estancial.

Eso sí, a pesar del objetivo inicial, expresado en el pliego de condiciones, para evitar que fuera un Plan de Tráfico, se empleó gran parte del tiempo y del presupuesto en medir indicadores no sostenibles: como las IMD¹⁰¹ del tráfico motorizado, la dimensión de los aparcamientos, el inventario de velocidades o el del flujo de mercancías; indicadores basados todos ellos en antiguas metodologías que tenían como objetivo medir la capacidad para generar nuevos tráfico (US Department of Transportation, 1950). Estos trabajos retrasaron sustancialmente la detección de problemas y la elaboración del diagnóstico¹⁰².

La fase de diagnóstico también presentó algunos inconvenientes. Se hizo de forma sectorial, sin interrelación entre los diferentes condicionantes que intervienen en la movilidad. Se llevó a cabo un exhaustivo diagnóstico sobre la estructura de la población sin más (se revisaron los censos, los padrones, la pirámide de población), pero no se relacionó esa estructura con las diferentes “movilidades”, conforme a la edad o al género, aspectos sobre los que habría que fundamentar la planificación sostenible. Era necesario saber cuántos niños, jóvenes, personas maduras y ancianas hay para diseñar políticas de movilidad que contribuyan a satisfacer sus necesidades de desplazamiento. Lo mismo ocurre con las personas con discapacidad. Se señalaba la necesidad de un Plan de Accesibilidad Municipal, pero no se estudió en ningún caso el perfil de este colectivo.

Apenas se analizaron los condicionantes físicos de partida (territoriales, climáticos, topográficos o urbanísticos) para ver qué oportunidades ofrecía el territorio para planificar la movilidad sostenible. Igualmente sucedió con el análisis económico. Se revisó con detalle la estructura económica y empresarial de Getafe y los futuros desarrollos de actividad económica. Pero lo que interesaba era saber cuántos trabajadores había, en qué medios de transporte se movían, y desde dónde y a dónde iban. Sobre los aspectos urbanísticos era de sumo interés saber cómo los nuevos desarrollos generaban nuevos tráfico, olvidando la movilidad peatonal y ciclista.

Entre la recogida de información y la redacción del propio diagnóstico pasó demasiado tiempo, más de un año. Hubiera sido más útil seleccionar una serie de indicadores básicos de control que hubieran permitido analizar la problemática de la movilidad y trabajar sobre ellos. De la encuesta de movilidad EDM2004 se realizó un diagnóstico excesivamente exhaustivo que al final no se reflejó de manera adecuada en los objetivos ni en la lista de indicadores.

La definición de escenarios es una fase muy importante para definir cualquier plan. En este caso había que concebir un escenario que fuera compatible con los criterios de movilidad sostenible. El pliego

¹⁰¹ IMD: Intensidades Medias Diarias.

¹⁰² Conviene señalar el cambio de tendencia que se ha producido en los pliegos de condiciones de algunas administraciones. El de la Diputación de Barcelona dejó de incluir modelos de simulación de tráfico, tal y como recoge el expediente del concurso sobre la redacción de los PMUS en los municipios de la Segunda Corona del Área Metropolitana de Barcelona, nº Expediente: 2012/7484; Boletín de 30 de julio del 2013. Gerencia de Infraestructuras Viarias y Movilidad. Disponible en www.infonalia.com/licitaciones/201331469.pdf.

señalaba que esta fase debía ser participada, de tal forma que implicara al tejido social y económico, dotándole de la capacidad para tomar decisiones. Sin embargo, en el PMUS de Getafe no fue así, y esta fase tuvo tan escasa importancia que se resolvió en dos páginas, un trámite sin más, en un momento crucial para la movilidad del municipio. Además, la participación era condición necesaria para conseguir el compromiso de quienes finalmente tienen que cambiar sus pautas de movilidad: los ciudadanos. La definición de escenarios requiere una buena definición de los indicadores de control, un aspecto que no se afrontó debidamente en el plan.

En cuanto a las propuestas, el PMUS de Getafe registra confusión terminológica: llegó a hablar primero de “líneas de actuación”, luego de “planes” y a veces de “programas” para referirse a la misma cosa. Al tiempo que se utilizaba la palabra plan para referirse a cosas distintas. Esta propuesta se llevó a cabo exclusivamente con las aportaciones de los técnicos que formaban el equipo consultor y la dirección del estudio, pero en ningún momento se incluyó a los agentes sociales. De la lectura del documento no se desprende la necesaria interrelación entre los programas (planes), que a veces se solapan con algunas actuaciones. En definitiva no se conseguía esa coordinación transversal que indicaba el pliego.

La propuesta dio protagonismo a las iniciativas para solucionar los problemas del tráfico: Plan de Circulación y Estructura de la Red Viaria, Plan de Estacionamiento y Plan de Mejora de la Distribución de Mercancías.

Un último reto que el PMUS debía afrontar era la integración de la movilidad en el urbanismo con criterios de sostenibilidad. Si bien se determinaba la dotación de transporte público para los nuevos desarrollos y se introducían algunas innovaciones como la red ciclista, en general, el planteamiento tenía una orientación poco adecuada. El diseño continuaba con secciones viarias excesivamente amplias, estándares de estacionamiento muy elevados, aparcamientos sobredimensionados, piezas urbanas monofuncionales, que disuadían las prácticas sostenibles de la movilidad y favorecían el uso del coche

7.5.2. Un proceso de redacción del Plan demasiado largo

Como ya se ha comentado, el Convenio de Colaboración entre el IDAE, el Consorcio de Transportes y el Ayuntamiento para fomentar la movilidad sostenible en Getafe se firmó el 20 de abril de 2005. El 28 de julio de ese año el Ayuntamiento aprobó la realización del PMUS y se comprometió a su implantación. Las necesarias gestiones de procedimiento de las diferentes administraciones hicieron que el concurso público no fuera convocado hasta marzo de 2006¹⁰³.

Puede decirse que es el primer pliego de condiciones para un concurso público cuya finalidad es la realización de un PMUS, tal y como lo recoge el Plan de Acción (2004-2008). El contenido es algo confuso y contradictorio en los objetivos y tareas; la falta de experiencia previa provocó algunos errores de cálculo a la hora de dimensionar la magnitud temporal del estudio.

Uno de los primeros problemas que hubo que afrontar fue el desajuste en los plazos previstos en el Pliego de Condiciones que señalaba que el desarrollo del PMUS debería llevarse a cabo en ocho meses a partir de la fecha de adjudicación del concurso. Se convocó en el mes de marzo y se señalaba que debía finalizar el 31 de diciembre del 2006. Ante esta exigencia., la empresa adjudicataria se comprometió a cumplir esos plazos en su oferta técnica. Sin embargo, como era previsible, el compromiso no se cumplió. En este sentido, se aplicó la cláusula del pliego donde se señalaba que la “La Dirección del Estudio tenía entre sus tareas [...] decidir la aceptación de las modificaciones en el desarrollo de los trabajos propuestos por el Jefe del Equipo Técnico” y se amplió el plazo. De esta forma, se modificaron las fechas de las fases parciales del proyecto, prolongando los plazos de las distintas entregas que de otra forma hubiera sido imposible acometer. El proceso de redacción del Plan finalizaría en 2008 con la

¹⁰³ El BOCM de 28 de marzo del 2006 introduce la corrección al BOCM de 13 de marzo del 2006 referido a la contratación del concurso público para la elaboración del Plan de Movilidad Urbana Sostenible de Getafe.

entrega del documento con las propuestas de actuación, pero no se aprobaría hasta 2009. Cuatro años son muchos años para decir lo que hay que hacer; daba la impresión que la gente ha olvidado por qué y para qué se hizo el PMUS.

7.5.3. Ausencia de compromiso municipal

Desde el principio ha habido una falta de conexión del Ayuntamiento con el desarrollo del PMUS, una situación que tiene poco que ver con el color político de sus gobernantes. Nunca se ha querido implantar el PMUS a pesar de tenerlo elaborado “ni antes, ni ahora” (Entrevista a Lorenzo Hernández, 2013). Es curioso, como señalaba Domingo Martín (2013) que el Plan “debería ser uno de los puntos estrella de la política municipal”, pero más allá de los discursos poco convincentes de los alcaldes, en el fondo parece una figura que no se asume como herramienta de planeamiento municipal. Algunos entrevistados aluden a que el Ayuntamiento no quiso en ningún momento poner en marcha el plan sino que veía en él una fuente para poder captar subvenciones¹⁰⁴.

Quizá uno de los aspectos que ha contribuido a la falta de compromiso municipal fue la carencia de un líder, a la ausencia de un liderazgo político (Entrevista a Lorenzo Hernández y a Enrique Heras, 2013). Para algunos entrevistados hubiera sido necesaria esa figura: “¿pero quién podía ser?” (Entrevista a Juan Aguado Villa, 2013)¹⁰⁵. El anterior alcalde podría haberlo sido, pero no logro entender la trascendencia del PMUS para la ciudad, y difícilmente se puede informar, divulgar, y convencer sobre algo que no se entiende y no se comparte. El coordinador del PMUS también podría haber asumido esa función. Sin embargo, algunos entrevistados aluden a sus malas formas; más aún, algunos dicen que su presencia fue contraproducente para el desarrollo del Plan: “Tenía una actitud dura con los agentes sociales, no favorecía la participación, aunque hay que reconocer que lo trabajaba” (Entrevista a Rafael Gutiérrez, 2013, y a Jesús Béjar, 2013).

Las experiencias en otras ciudades españolas muestran cómo sus políticos se han comprometido y han defendido la movilidad sostenible. Han asumido una posición de liderazgo, han marcado los tiempos y han convencido a sus vecinos de la necesidad de un cambio en la movilidad hacia pautas más sostenibles. Este fue el caso del antiguo alcalde de San Sebastián-Donostia, Odón Elorza, o del alcalde de Vitoria-Gasteiz, Javier Maroto; dos alcaldes de diferente signo político pero que entendieron acertadamente la oportunidad de la movilidad sostenible para ordenar y planificar su ciudad.

El PMUS es un instrumento complejo. Fue elaborado con una asistencia técnica externa e intervinieron tres administraciones diferentes; además debería haber contado con una amplia participación ciudadana. Al frente del PMUS se requiere, no sólo una persona que tenga voluntad de llevar a cabo el proyecto y que dedique muchas horas a ello, sino alguien con la capacidad suficiente para abrir cauces de entendimiento, de diálogo, y que haga atractivo y divertido un proyecto en el que deben intervenir todos los agentes implicados: desde los técnicos, los políticos, los ciudadanos, los representantes sociales y empresariales o los expertos más cualificados.

Pero la complejidad del PMUS va más allá del liderazgo. Una iniciativa de esta naturaleza requiere una coordinación amplia y consistente dentro del Ayuntamiento. Es necesario que trascienda a todos los departamentos municipales, ya que su funcionamiento depende de una buena armonía entre todos ellos. Esto resultó difícil en Getafe, donde era patente la falta de colaboración en la recogida de información o en el desarrollo de las siguientes fases. El PMUS era visto como una tarea añadida, que dificultaba el cumplimiento de las funciones municipales, una actitud que provocaba un mal clima para la colaboración. Lo relacionado con la movilidad era un problema para los departamentos responsables del urbanismo, de la educación, de la salud, de la discapacidad, de la infancia, de la contaminación, del ruido o de la seguridad vial. Había temas vedados donde los responsables no querían dejarse orientar

¹⁰⁴ En esta idea está Ciclope, y en la misma línea, el representante de CCOO, Jesús Béjar, afirma: “Se ha redactado el documento, se han hecho la foto, y se acabó”. Entrevista en el anexo.

¹⁰⁵ “Si el PMUS hubiera tenido un líder hubiera tirado mejor, pero no sé quién podría haber asumido ese papel”. Entrevista a Juan Aguado Villa, director general de APANID (Asociación de Discapacitados Intelectuales), 2013.

sobre otras formas de hacer ciudad, de educar, de ordenar el tráfico o de participar; en definitiva de construir el escenario del futuro de Getafe.

Pasado el tiempo, y vista la falta de voluntad política, cabe pensar que el alcalde de entonces no insistió todo lo necesario para poner entre las prioridades de los departamentos el Plan de Movilidad. Se limitó a recomendar que se facilitara información. Con la llegada al gobierno municipal del Partido Popular en 2011 las cosas, lejos de mejorar, se estancaron aún más.

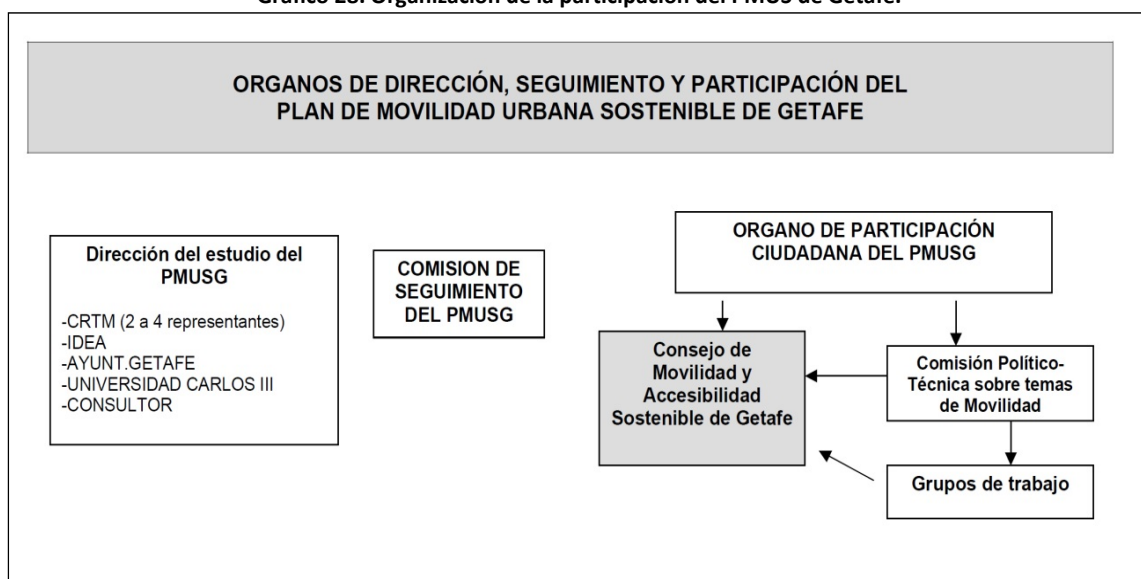
- La oficina de movilidad funcionaba por inercia, sin ningún impulso.
- El concejal presentó una ponencia con los avances del gobierno anterior.
- Se cambió la ordenanza de movilidad en relación a la bicicleta.
- La policía municipal dispuso de 4 bicicletas patrullando, que eran utilizadas por 8 agentes.
- Algunas iniciativas eran el reflejo de una política municipal contra la movilidad sostenible: construcción de plazas de estacionamiento en superficie, para atraer más tráfico al centro.
- Camino escolar seguro en coche.
- Falta de transparencia: se dejó de reunir el consejo de movilidad, no se daban datos sobre movilidad de ningún tipo relacionados, lo que ha impedía valorar los indicadores.
- No se realizaba seguimiento de las actuaciones.

7.5.4. Una participación que pasa de imprescindible a inexistente

El pliego de condiciones técnicas señalaba que “la participación pública forma parte de ese proceso de coordinación, y debe realizarse en las diferentes fases de desarrollo del PMUS”, de tal forma que el plan debía partir de esta premisa.

El municipio de Getafe tenía un órgano de participación anterior a la realización del PMUS y contaba con un *Pacto para la movilidad y la accesibilidad sostenible* desde 2002. Este pacto recogía una serie de órganos y funciones para su gestión, y entre ellos se incluía el Consejo Sectorial de la movilidad y la accesibilidad sostenible. Se propusieron otras herramientas de participación, como un Observatorio para evaluar las políticas de movilidad conforme a una serie de indicadores, pero nunca llegó a concretarse en nada. Este consejo se integró dentro de los órganos de dirección, seguimiento y participación del PMUS, tal y como aparece en el siguiente esquema:

Gráfico 28. Organización de la participación del PMUS de Getafe.



Fte. Elaboración propia. 2013

El Consejo de Movilidad y Accesibilidad Sostenible se reunía de forma periódica cada tres meses. Además, los distintos sectores sociales tenían oportunidad de participar en el PMUS de forma más directa a través de los grupos de trabajo. La convocatoria de los grupos sectoriales fue complicada ya que se trataba de encajar el calendario del PMUS en la agenda de los numerosos participantes. Finalmente, se comenzó a trabajar en grupos: accesibilidad, no motorizados, infancia, empresarios, técnicos, universidad o movilidad al trabajo. Únicamente se puso en práctica esta dinámica durante la fase de elaboración del diagnóstico; en las siguientes etapas no existió voluntad por parte del Ayuntamiento para llevar a cabo estos encuentros. La dinámica era enormemente enriquecedora, ya que los participantes señalaban sus problemáticas concretas. Eran los mejores expertos a los que se podía consultar y los resultados se incorporaban al diagnóstico. Los asistentes salían satisfechos de la jornada, y a día de hoy, aun lo recuerdan positivamente.

En paralelo, se convocaba el Consejo de Accesibilidad y Movilidad Sostenible. Se trataba de una sesión plenaria donde se invitaba a todos los representantes de las asociaciones (ciclistas, personas con discapacidad, mujeres, ecologistas o vecinales), sindicatos, partidos políticos y técnicos municipales. Para quienes participaron era un órgano que funcionaba adecuadamente con anterioridad al Plan “pero cuando se pone en marcha el PMUS no había un canal claro de participación” (Entrevista a Rafael Gutiérrez, 2013). Las reuniones plenarias no parecían satisfacer a nadie y eran escasamente útiles; el representante de APANID ilustra la situación con la frase: “Aquello era un gallinero” (Entrevista a Juan Aguado, 2013).

Ya durante la última legislatura socialista no se convocaban las reuniones sectoriales y las plenarias comenzaron a espaciar cada vez más en el tiempo. Con el gobierno municipal del Partido Popular (2011-2014) no se realizó ninguna convocatoria del Consejo y tras la llegada del nuevo gobierno socialista (2015) sólo se ha convocado en una ocasión. Desde entonces hay una falta generalizada de información. Casi nadie conoce la existencia del PMUS y tampoco las oportunidades que podría tener para la transformación urbana de Getafe. Se creó una página web con un buzón de sugerencias que sirviera como un canal para conectar con la ciudadanía, pero ha tenido escasa utilidad; no todos disponían de Internet, ni podían utilizarlo¹⁰⁶. Además, las consultas o demandas realizadas a través de correo electrónico no se contestaban en la mayoría de las ocasiones.

Una vez aprobado el PMUS por el pleno municipal en 2009 se abrió un periodo de exposición pública para recoger sugerencias en la Oficina de la Movilidad durante tres meses (Entrevista a Lorenzo Hernández, 2013). Este fue otro de los mecanismos de participación con el que los entrevistados no parecían satisfechos; no quedaba claro “el plazo de información, y no era fácil encontrar la documentación, se trataba de dos tomos voluminosos, sin soporte electrónico, que debían ser consultados en el ayuntamiento” (Entrevista a Rafael Gutiérrez, 2013)¹⁰⁷. El técnico coordinador del Plan en el Ayuntamiento no creía en la utilidad de los procesos de participación, y esto pudo ser un factor que hiciera declinar ese eje fundamental del PMUS. La población de Getafe no conocía, ni conoce el plan, y menos aún podía hacer sugerencias. En general, puede decirse que la exposición pública fue demasiado breve, con difícil acceso, y con escasa receptividad a los cambios propuestos.

La distancia entre el Ayuntamiento y la ciudadanía se fue ampliando cada vez más, de tal manera que, al final de la legislatura socialista (2007-2011), desaparecieron las convocatorias ciudadanas. Una de las últimas actuaciones asociadas al PMUS durante aquellos años, los carriles bici, debería haber sido motivo de convocatoria, especialmente para conocer la opinión de los usuarios de la bicicleta. Se actuó sin consultar a nadie y los resultados de las obras fueron nefastos, como ya se ha mencionado. En sus cuatro años de mandato el gobierno del Partido Popular no llegó a convocar al Consejo. La actual corporación de la alcaldesa socialista ha convocado el Consejo en una sola ocasión, con promesa de hacerlo continuada y regularmente, pero tal cosa se está cumpliendo, a pesar de que este equipo

¹⁰⁶ El representante de la ONCE señalaba “que hay personas ciegas que no manejan ordenador”. Entrevista a Rafael Gutiérrez, 2013. Anexo.

¹⁰⁷ Para el representante de la ONCE el problema se agravaba por la discapacidad visual, y la forma de acceder a la información: fue un factor disuasorio que les impidió realizar las sugerencias. Entrevista a Rafael Gutiérrez, 2013. Anexo.

municipal considera la participación como una de sus señas de identidad.

Una vez finalizada la redacción del Plan y cerrado el proceso de subvención, nadie ajeno a la corporación municipal tuvo conocimiento de cómo se gestionaba el PMUS. Los políticos hablaban de la participación en sus discursos y en los programas electorales, pero “decidir entre todos” es tener en cuenta las opiniones de los demás, es decir, delegar parte de la toma de decisiones en los ciudadanos. En la práctica, sin embargo, la participación se ve como un obstáculo para llevar a cabo las actuaciones que consideran de su competencia (Entrevista a Juan Béjar, 2013). Aunque la participación no garantiza la aceptación completa de la propuesta, lo cierto es que sin ella es imposible implicar a la ciudadanía en los procesos municipales.

7.5.5. El incumplimiento de la propuesta

Como se ha señalado, del amplio abanico de propuestas recogidas en el PMUS se ha ejecutado un escaso número. Son muchas las actuaciones que se han quedado sin implantar, como los caminos seguros a los centros educativos, los planes de gestión de la movilidad en los centros atractores del Hospital Universitario o de la Universidad Carlos III, o la aplicación de la ORA para gestionar el estacionamiento.

Un argumento frecuente es que la crisis económica contribuyó a la paralización del proceso ya que, ante la falta de financiación, muchas acciones no pudieron desarrollarse. Si bien es cierto que los recortes presupuestarios afectaron a las corporaciones municipales, esta circunstancia no tenía por qué tener igual impacto sobre todas las medidas del plan. Así lo perciben algunas de las personas entrevistadas, como el representante de APANID: “no creo que el problema sea económico; dinero ha habido más que de sobra en épocas pasadas y tampoco se han ejecutado actuaciones similares” (Entrevista a Juan Aguado, 2013).

La falta de financiación no excusa que no se hayan afrontado los plazos; si bien es cierto que algunas obras requerían cuantiosos y desproporcionados presupuestos (como los carriles bici), muchas de las acciones propuestas en el plan podrían haberse puesto en marcha con pocos recursos. Es el caso de los caminos escolares, cuyo proyecto ya estaba realizado y sólo faltaba la decisión política para su implantación en colaboración con las AMPAS. Al menos así ocurrió en colegios de otras ciudades, donde estas iniciativas pudieron llevarse a cabo con el apoyo de la dirección del centro y del profesorado, pero sin grandes recursos económicos.

Hace falta imaginación para modificar el comportamiento ciudadano en algo tan internalizado como es el desplazamiento al trabajo, a las compras o a los centros educativos. Por esa razón, no se puede esperar a las subvenciones: Es necesario informar y convencer lo antes posible para que las generaciones más jóvenes asuman una percepción de la ciudad desde otra perspectiva y con otros criterios. El diseño de sencillas campañas durante la Semana Europea de la Movilidad puede ayudar a que el PMUS consolide su presencia.

La inserción de los criterios de movilidad sostenible en la política global municipal no tiene que ver sólo con la construcción de grandes obras de infraestructura. Supone una diferente forma de hacer que requiere escasas inversiones presupuestarias. Hay que recordar que existen ejemplos de actuaciones rápidas, con poco coste y muy eficaces para cambiar las pautas de movilidad. Este es el caso de Nueva York, donde en la última década el Department of Transportation¹⁰⁸ ha ejecutado actuaciones “blandas” con resultados muy positivos para la movilidad sostenible, la salud de la población neoyorquina y para luchar contra el cambio climático. Gracias a técnicas que se conocen como urbanismo táctico se cierran calles al tráfico mediante la colocación de macetas y pintura, se desvía el tráfico con una simple señal, o una pequeña instalación artística; se crean los itinerarios ciclistas dibujando sobre los carriles de los coches, o se hacen intercambiadores de transporte público en

¹⁰⁸ New York City. Department of Transportation. Disponible en <http://www.nyc.gov/html/dot/html/home/home.shtml>

superficie, aplicando técnicas sencillas de accesibilidad.

7.5.6. Una Oficina de la Movilidad en “stand by”

En 2002 el Pacto por la Accesibilidad y la Movilidad Sostenible de Getafe ya recogía entre sus órganos de control y seguimiento la creación de una Oficina Técnica de Coordinación del Plan de Movilidad y Accesibilidad Sostenible. El pliego de condiciones técnicas de 2006 también incluía entre sus objetivos la creación de una Oficina o Agencia de la Movilidad dependiente del Ayuntamiento. Igualmente se recogía esta idea en la Guía metodológica del IDAE, que señalaba la importancia de que la Oficina funcionara desde los primeros momentos por su capacidad para ser un factor impulsor del Plan.

Bien es cierto que al comienzo del proceso la coordinación técnica no tenía apenas recursos humanos ni económicos, y que eso pudo afectar al retraso o a la descoordinación con otros departamentos municipales. El PMUS recogía entre sus propuestas la mejora en la coordinación interdepartamental. Según los responsables técnicos de la Oficina de la Movilidad esta medida fue una de las primeras en ponerse en funcionamiento y ha logrado que en la actualidad las decisiones se tomen de forma coordinada. Sin embargo, esta nueva estructura no parece que haya servido de mucho: su actividad es escasa y el ritmo de toma de decisiones lento.

En la actualidad Getafe cuenta con una Oficina de la Movilidad cuyo funcionamiento inicial se garantizó gracias a los recursos de los Fondos del Ministerio de Fomento. La primera hornada de subvenciones llegó en 2007 (Orden FOM/3713/2007) con una ayuda de 307.598 € para su puesta en marcha que se adjudicó a la empresa que elaboró el PMUS ETT. En 2015 adjudicó durante un año más por 88.935 € la gestión de la Oficina a los mismos técnicos pero con una nueva empresa Tema Ingeniería; en 2017 se formalizó nuevamente un contrato por 297.663 €, sin plazo expícito, que volvió a recaer en Tema Ingeniería. En el contrato se especifican las tareas a las que se dedicará: “apoyo técnico para la “dinamización, coordinación y seguimiento del Plan de Movilidad Urbana Sostenible de Getafe”, sin que se fijara el plazo de duración (BOCM de 30 de noviembre del 2017).

Entre las actividades que programaba el PMUS para esta Oficina de Movilidad se encontraba informar y fomentar la participación ciudadana, poner en funcionamiento las propuestas del Plan, impulsar proyectos en centros educativos y empresas para gestionar su movilidad y realizar el seguimiento y evaluación del Plan de Movilidad analizando el grado de cumplimiento de los indicadores de control. Paradójicamente, cuando se ha solicitado información sobre la evaluación y seguimiento de indicadores de control del PMUS, siempre se ha contestado que eso no es un Observatorio y que no tienen esa función (Entrevista a Irene Gallego, 2013).

A pesar de los recursos presupuestarios asignados a esta Oficina de la Movilidad (humanos y espacio físico) los resultados han sido negativos. Para un buen número de entrevistados el PMUS está paralizado, la Oficina de la Movilidad es escasamente accesible y muchas personas no conocen cuáles son sus funciones.

7.5.7. Ausencia de órganos de control en el seguimiento del Plan

La guía práctica del IDAE recomendaba el seguimiento del Plan y de otros instrumentos asociados; sugería que el órgano que realizara esa tarea podría denominarse Comisión de Seguimiento, y que sus funciones se centrarían en la vigilancia del desarrollo general, la realización de informes anuales y en asegurar la participación de los agentes implicados.

También se señalaba que “al cabo de cuatro años se deberá empezar con la elaboración de un nuevo Plan de Movilidad Urbana Sostenible”. Este plazo de revisión recuerda a las de los planes generales de urbanismo que incluían similares cláusulas. Este plazo para la revisión se fijaba en un momento en que la crisis económica y los recortes en las administraciones públicas aún no habían llegado. En este

momento esta revisión sería impensable (Entrevista a Ángel Cediel, 2013)¹⁰⁹. Pasados los años más duros de la recesión económica, con un nuevo equipo de gobierno socialista, y con el apoyo de la agrupación Ahora Getafe, podría haber posibilidades para una orientación diferente, pero no parece que tal cosa esté entre las prioridades del responsable de movilidad.

El PMUS debe entenderse como un documento estratégico de partida, pero también como un documento abierto que, con el seguimiento de los indicadores, pueda actualizarse y reformularse sin necesidad de elaborar un nuevo plan. Esto es aún más importante en Getafe donde no se han puesto en marcha la mayoría de las medidas que programó en su día el PMUS. Debe adaptarse a las circunstancias e incluir los nuevos condicionantes de la movilidad que puedan surgir una vez se vayan implantando las medidas inicialmente propuestas. Si el seguimiento es correcto y participado, deben introducirse también las propuestas sugeridas por la ciudadanía. La existencia de una página web ayudaría a publicar y actualizar la documentación sin apenas costes adicionales a los ya existentes.

Para realizar estas tareas es imprescindible elegir previamente los indicadores de control, que deben calcularse anualmente. El pliego de condiciones técnicas señala (pág. 7) que “para cada una de las medidas se deberán prever mecanismos de seguimiento anual por medio de indicadores así como mecanismos de revisión para poder ser una herramienta útil de seguimiento de la evolución de la movilidad en la ciudad”

Los indicadores son un importante instrumento para la planificación estratégica y la mejor herramienta para medir el grado de sostenibilidad de la movilidad en una ciudad. Son mecanismos para recabar, analizar y divulgar información sintética y de calidad, con carácter periódico, y que, de forma sencilla, permiten ver la evolución de los parámetros fundamentales de la movilidad en Getafe.

En la Comunidad de Madrid, el Consorcio de Transporte, órgano encargado de la gestión del Plan de Acción, no exige seguimiento del Plan (Entrevista a Domingo Martín, 2013)¹¹⁰. El PMUS de Getafe establecía indicadores de seguimiento para los horizontes de 2009, 2012 y 2016; y proponía una adecuación/revisión cada cuatro años, que permitiera reconsiderar los objetivos y los contenidos de los programas en marcha e incluir, si fuera necesario, otros nuevos. El listado de indicadores aparecía al final de la documentación del PMUS-G pero eran de poca utilidad porque, en su mayor parte, no eran fácilmente mensurables. Es el caso de la evolución de las IMD de tráfico viario, que requieren un trabajo de campo y una inversión presupuestaria que disuade su realización. Hay que tener en cuenta que sólo se puede “gestionar aquello que se puede medir” (Entrevista a Domingo Martín, 2013), y sólo dimensionando adecuadamente un problema se puede lograr una gestión de la movilidad que atienda a las necesidades de la ciudadanía y a los objetivos de sostenibilidad.

Además, es necesario evaluar de forma cualitativa las tendencias de los indicadores clave; hay que ver si existe una evolución positiva para alcanzar los objetivos, si hay una tendencia desfavorable que lo aparta del objetivo inicial; o si, por el contrario, es imposible evaluar la tendencia debido a la falta de datos. La creación de una base de indicadores de movilidad actualizados permitiría presentar periódicamente la evolución tendencial de los mismos para facilitar la definición de valores-objetivo y la propuesta de actuaciones que puedan contribuir a alcanzarlos.

7.6. Conclusiones

La planificación territorial supramunicipal, que ha determinado el urbanismo de Getafe desde el Plan metropolitano del 1963, ha trazado las redes de infraestructuras viarias propias de un modelo de movilidad motorizado e insostenible, difícil de reconducir hacia pautas sostenibles. Los desarrollos

¹⁰⁹ Como señala Ángel Cediel, “Qué político se atrevería a asignar una partida de 240.000 euros para la realización de un nuevo PMUS en Getafe cuando el anterior apenas lo conoce nadie, y apenas se han ejecutado las medidas previstas”. Entrevista a Ángel Cediel, 2013. Anexo.

¹¹⁰ “Este seguimiento solo se exige durante tres años a las ayudas concedidas para ejecutar medidas como es el caso de las bicicletas públicas [...] si no se mide, es muy difícil afirmar que se han cumplido los objetivos, y Getafe no hace seguimiento”. Entrevista a Domingo Martín. 2013. Anexo.

urbanos más recientes, a partir de la revisión del Plan General en 2003, recogían las estrategias regionales que configuran un modelo de ciudad caracterizado por piezas residenciales o productivas segregadas del tejido existente, alejadas y con bajas densidades; un modelo que genera una gran dependencia de la movilidad motorizada individual.

Por su parte, las actuaciones favorables al transporte colectivo (Cercanías y Metrosur) han sido enormemente positivas para el municipio, pero no han logrado canalizar la mayoría de los desplazamientos motorizados que se concentran en el uso individual del automóvil. Estas formas de movilidad caracteriza el acceso a los polígonos industriales y empresariales y a aquellos barrios de bajas densidades edificatorias. Tal cosa sucede en un municipio con condicionantes favorables del medio físico que podrían fomentar prácticas más sostenibles (andar y pedalear), pero que ve cómo las infraestructuras viarias fragmentan el espacio y generan barreras infranqueables para estos desplazamientos más sostenibles.

El proyecto piloto del PMUS fue acogido por muchos colectivos como una oportunidad para solucionar parte de los problemas de movilidad de la ciudad. Sin embargo, una década después de su aprobación, el estancamiento del Plan ha impedido cumplir sus objetivos y no ha permitido avanzar en la reconversión de la movilidad. El proceso de elaboración del PMUS de Getafe fue complicado. Por un lado, se trataba de un proyecto innovador en su momento, pionero en las ciudades españolas, pero que encontró numerosos obstáculos. Por otra parte, a los políticos les costó comprender los objetivos del Plan y vieron en este proyecto una manera de captar subvenciones, y la gran mayoría de los técnicos municipales mostraron un notable desinterés en su elaboración y aplicación posterior. A todo esto habría que sumar la falta de coordinación entre los diferentes departamentos implicados. En definitiva, una ausencia de compromiso municipal que complicó y alargó la elaboración del propio documento del PMUS, lo que demoró la recogida de información y que se caracterizó por la ausencia de participación.

El equipo de trabajo y los órganos responsables del Plan (IDAE, Consorcio de Transportes y Ayuntamiento) confiaban en el desarrollo futuro del Plan, canalizando su implementación a través de la futura Oficina de Movilidad. Sin embargo, esta Oficina no ha desarrollado el cometido para el que fue creada, y no ha llevado a cabo el seguimiento y evaluación del Plan. Las razones para este estancamiento son diversas: por un lado, el cambio político en el gobierno municipal ha interrumpido parte de las iniciativas, al tiempo que ha supuesto la puesta en marcha actuaciones contrarias a las propuestas recogidas en el PMUS. Por otro, la crisis económica ha frenado las posibilidades inversoras que requerían algunas medidas. La llegada en 2015 de un nuevo gobierno municipal posibilitaba la recuperación del PMUS y su puesta en funcionamiento. Si bien es cierto que se ha retomado la implantación de algunas medidas, el proceso continúa siendo lento y son frecuentes las propuestas contrarias a las recogidas en el Plan de Movilidad de 2008.

5b. EL PLAN DE MOVILIDAD URBANA SOSTENIBLE DE SAN SEBASTIÁN-DONOSTIA

En este apartado, tal y como se realizó en el caso de Getafe, se describe como las políticas autonómicas llevadas a por el Gobierno vasco han fomentado la movilidad sostenible en los distintos municipios. Se trata de analizar hasta qué punto la ciudad donostiarra objeto de estudio se ha visto influenciada por estas políticas. Se trata de un territorio cuyos gobiernos han trabajado en confeccionar una solida planificación territorial que ha insertado los criterios de sostenibilidad desde hace tiempo y que han permitido orientar a los ayuntamientos en sus estrategias locales.

Entre las herramientas de planificación ambiental utilizadas se encuentran las Agendas Locales 21 que conformaron desde hace años una red de municipios por la sostenibilidad, Udalsarea21 que ha potenciado la elaboración de la primera guía metodológica para la elaboración de Planes de Movilidad y ha financiado la realización de los primeros planes a finales de los años noventa. En este sentido la Comunidad Vasca ha sido también pionera en la elaboración del Plan Director de Transporte Sostenible, que ha sido revisado en varias ocasiones.

Por otro lado, Euskadi ha sido también pionera en la redacción de estrategias de ahorro de la energía, y de lucha contra el cambio climático, reforzadas recientemente por la firma del Pacto de los Alcaldes y Alcaldesas que ponen el acento en la necesidad de reconducir el modelo de movilidad urbana hacia pautas sostenibles a través de los PMSS. Finalmente, quedaría analizar la importancia que el gobierno vasco ha otorgado a la movilidad sostenible en los distintos planes de salud.

Se analiza en este apartado la situación de los PMUS en el País Vasco, tanto los surgidos a la luz de los Planes de Acción de las Agendas Locales 21 como los surgidos por el desarrollo de la E4. Se revisa la evolución en la elaboración de planes y el procedimiento de gestión de las ayudas.

Para comprobar la eficacia de la puesta en marcha de los Planes de Movilidad se realiza un balance de los indicadores de sostenibilidad de la movilidad desde la firma de los primeros convenios de colaboración con el IDAE y el Ente Vasco de la Energía, hasta el 2016. Para ello se revisan los indicadores de control relacionados con la autonomía en la movilidad, la evolución en la construcción de infraestructuras y servicios de transporte, así como la dinámica experimentada en la distribución modal, la evolución de los impactos socioambientales y territoriales.

La parte central de este apartado se centra en el estudio específico del Plan de Movilidad de Donostia – San Sebastián. Se analiza los inicios hacia el camino de la planificación insostenible de la movilidad, la construcción del paradigma de la movilidad motorizada, así como los primeros signos de medidas favorables hacia la movilidad sostenible que parten no solo de medidas parciales, sino de una estrategia planteada desde la revisión del Plan General desde finales de los ochenta y que por primera vez introduce las redes no motorizadas en los sistemas de transporte urbano.

De esta forma se describe la existencia de una estrategia de movilidad sostenible anterior a la existencia del PMSS en los años noventa cuando se comienza a transformar la escena urbana a favor de los medios de transporte sostenible (caminar, transporte público y pedalear); proceso que se prolongara hasta el siglo XXI. La llegada del PMUS en 2008 recoge gran parte de las actuaciones ya ejecutadas, pero también propone otras propuestas nuevas para el escenario de evaluación intermedia en el 2016.

Se realiza un balance de las políticas de movilidad sostenible, revisando los indicadores entre la fecha de aprobación del PMUS en 2008 y el cumplimiento del escenario intermedio en 2016: el grado de cumplimiento de los programas por un lado, y por otro los condicionantes que han marcado las pautas de movilidad: la motorización, la autonomía de los usuarios, los determinantes urbanísticos, la planificación ambiental, el marco normativo, así como la evolución del reparto modal de la movilidad

8. Los Planes de Movilidad Urbana Sostenible en la Comunidad Autónoma del País Vasco

Esta parte de la investigación se ocupa de la planificación de la movilidad en la Comunidad Autónoma del País Vasco. A fin de situar el desarrollo del PMUS de la ciudad de San Sebastián es necesario conocer y comprender la situación de la movilidad sostenible la Comunidad Autónoma del País Vasco. Quiere explicar cuáles han sido las herramientas que han favorecido el avance hacia la movilidad sostenible en los municipios de aquella comunidad. Para ello se revisan los principales condicionantes de partida, entre los que se encuentra una sólida planificación territorial apoyada en la Ley 4/1990 de 31 de mayo de Ordenación del Territorio del País Vasco, su desarrollo mediante las Directrices de Ordenación Territorial (DOT, los Planes Territoriales Sectoriales, y los Planes Territoriales Parciales de cada una de las regiones vascas o comarcas.

Otro de los instrumentos imprescindibles para la puesta en marcha de líneas de actuación y propuestas de planificación de la movilidad sostenible han sido las Agendas Locales 21, desarrolladas en casi 200 ayuntamientos. Gracias a los recursos humanos y económicos de la Red Vasca de Municipios por la Sostenibilidad, Udalsarea21, se han favorecido muchos municipios con planes de movilidad que han transformado, no sólo las formas de desplazamiento, sino también la habitabilidad de los municipios. La evolución del consumo energético propiciado por el transporte o las emisiones de gases de efecto invernadero, tan importantes para cumplir los criterios de sostenibilidad de la movilidad, han sido igualmente analizadas. La importancia de las Agendas Locales 21 como impulsoras de esta herramienta ha convertido a los municipios de Euskadi en pioneros en la implantación de los Planes de Movilidad.

En cuanto al desarrollo posterior de los PMUS, se describe el periodo correspondiente a la puesta en marcha de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética E4 del gobierno español y las líneas de ayudas del IDAE (a través del Ente Vasco de la Energía) para la implantación de PMUS en el País Vasco. Todos estos proyectos han permitido que Euskadi se encuentre entre las comunidades autónomas que concentran en su territorio un mayor número de planes. En este sentido, se describe su proceso de implantación desde las primeras experiencias relacionadas con las Agendas Locales a la actualidad.

Lo que se quiere comprobar en este apartado es si el reconocido éxito de Donostia-San Sebastián en la implantación de las medidas recogidas en el Plan de Movilidad se debe a los esfuerzos que el municipio ha realizado, o si también han contribuido a ello las políticas del Gobierno Vasco o de las Diputaciones. Interesa saber si estas políticas han creado un marco más favorable a la implantación de los PMUS frente a lo sucedido en otras comunidades autónomas, como es el caso del otro municipio objeto de estudio: Getafe.

Para verificar este planteamiento se ha realizado un balance de los indicadores de control de las variables socio-ambientales. En este sentido, uno de los principales indicadores analizados es el reparto modal. Gracias a la existencia de las Encuestas Domiciliarias correspondientes a 2003, 2007 y 2011 ha podido seguirse la evolución del reparto modal a lo largo de la última década, y conocer el peso de los modos motorizados frente a los no motorizados, el volumen de viajes y sus distancias. Se quiere comprobar si la introducción de medidas de movilidad sostenible ha intervenido o no en ese cambio de comportamiento modal.

Por otro lado, la movilidad también debe ser socialmente sostenible. Por esta razón se revisa la evolución de los factores relacionados con el acceso a la movilidad por razones de género, edad, condicionantes físicos o renta, para comprobar si las políticas han favorecido la igualdad en la accesibilidad o si han originado nuevas barreras.

Se dedica un apartado a comprobar si las medidas puestas en funcionamiento en estas últimas décadas han mejorado o no la calidad de vida y la salud de la población vasca. Es el caso del avance de enfermedades como el sedentarismo, la obesidad, las patologías cardiorrespiratorias o las lesiones por accidentes de tráfico. Estas consecuencias para la salud son producto, en muchos casos, de un modelo de movilidad que hace sedentaria a la población, expone a los residentes a niveles elevados de ruido y

de contaminantes atmosféricos, y que pone a los más vulnerables en riesgo de padecer accidentes en el espacio público y en el transporte.

Para analizar el balance de los principales indicadores se han utilizado como referentes los datos de tres momentos distintos. Por un lado, se ha elegido el año 1992, cuando el modelo de movilidad alcanza velocidades más elevadas y distancias mayores que favorecen la utilización de medios motorizados. En algunos casos se ha tenido que recurrir a valores correspondiente a 1998 por la ausencia de información disponible. Este momento representa el esplendor del modelo de movilidad motorizada, pero también, el inicio del cambio de paradigma con la celebración de la Cumbre de Río y la puesta en marcha en el ámbito municipal del Programa 21, a través de las Agendas Locales 21.

Otro año elegido ha sido 2007, el anterior al estallido de la crisis, que representa el momento de mayor esplendor económico, de mayores consumos energéticos, elevada motorización o mayor número de viajes realizados. Y finalmente, 2014, que señala el inicio del escenario actual, transcurridos siete años desde el estallido de la crisis. Este año sirve para comprobar la evolución de los indicadores: si existe o no recuperación, si el modelo de movilidad continúa en la situación previa a la crisis, o si la crisis ha sido una oportunidad para avanzar hacia la movilidad sostenible.

En relación al ámbito de estudio, se analiza el conjunto de la Comunidad Autónoma del País Vasco, haciendo un mayor hincapié en el balance de la situación en el territorio histórico de Guipúzcoa y en el Área Funcional de Donostialdea, ámbito donde se localiza el municipio de San Sebastián-Donostia, objeto de esa investigación.

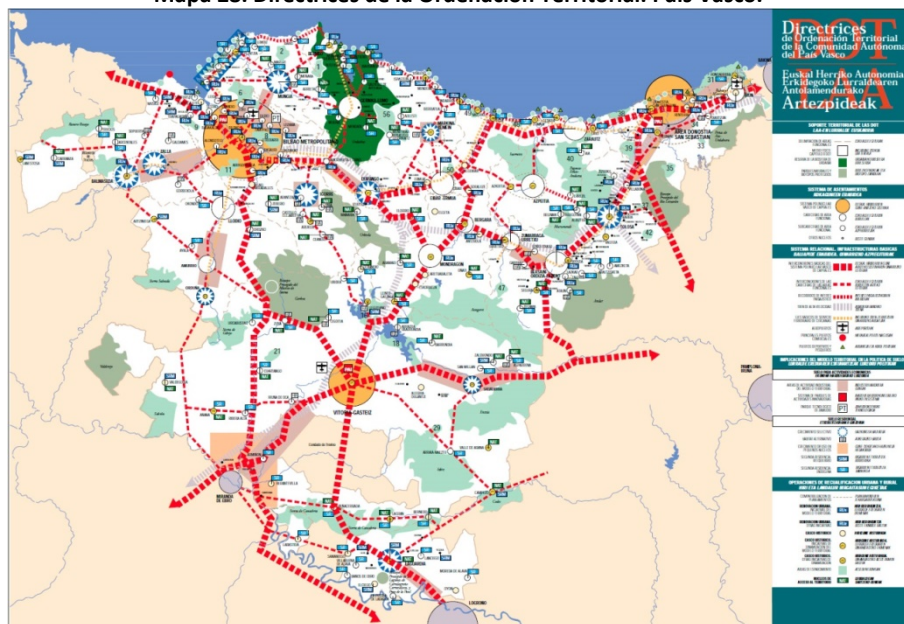
8.1. Condicionantes de partida en la planificación de la movilidad sostenible en el País Vasco

Para su desarrollo un PMUS necesita una red de planes, programas y medidas que dependen de diversos organismos y entidades de la administración. En el caso del País Vasco hay que tener en cuenta todos aquellos instrumentos de planificación y gestión para la movilidad sostenible en el ámbito local. A continuación se enumerarán las principales iniciativas puestas en marcha, desde los años noventa del siglo XX para cumplir los objetivos del Programa 21 a las actuales propuestas energéticas y de cambio climático que han influido en la planificación de la movilidad desde una perspectiva de sostenibilidad.

8.1.1. Una sólida planificación estratégica y territorial para insertar a movilidad sostenible

En el País Vasco la planificación territorial ha sido desde hace tiempo el marco al que se han adaptado las políticas sectoriales y las aplicadas en cada uno de los ámbitos territoriales. Desde su aprobación en 1997 (Decreto 28/1997) hasta la actualidad, las *Directrices de Ordenación Territorial (DOT) de la Comunidad Autónoma del País Vasco* han definido la estrategia de actuación en materia de transportes y de movilidad. Marcan los ejes básicos de actuación, también en materia de infraestructuras, que se recogerán en el planeamiento parcial y sectorial, así como en el municipal. Entre sus objetivos incluían “lograr un medio ambiente más equilibrado, establecer una red de comunicaciones que permitiera acceder en tiempos razonables a cualquier ciudad o pueblo del territorio”. Ante la congestión y degradación estructural de las ciudades, las DOT proponen el fortalecimiento y reequilibrio de las zonas urbanas mediante la “renovación urbana y la mejora ambiental de las zonas degradadas ofreciendo progresivamente una imagen amable”. En este sentido, hay que señalar que las medidas que comenzaron a introducirse en algunas ciudades a finales de los años noventa para la pacificación del tráfico han contribuido a un escenario más habitable.

Mapa 28. Directrices de la Ordenación Territorial. País Vasco.



Las DOT definieron en su momento las Áreas Funcionales, es decir, los ámbitos para la redacción de los *Planes Territoriales Parciales* (PTP) que trasladan el contenido de las Directrices, y definen un mayor grado de detalle en las actuaciones sectoriales de ordenación territorial. En lo que se refiere a esta investigación, es de interés conocer la problemática, los objetivos y las propuestas que afectan al Área Funcional de Donostialdea-Bajo Bidasoa¹¹¹ en la que se inserta la ciudad de San Sebastián-Donostia. Aunque el Plan Territorial Parcial de Donostialdea (Orden de 3 de marzo de 2016 de la Consejería de Medio Ambiente y Política Territorial) aún no ha sido aprobado definitivamente¹¹², servirá de marco de referencia para analizar las actuaciones en transporte y movilidad desde la perspectiva de la sostenibilidad. Este PTP configura una serie de propuestas que determinan el futuro modelo territorial y de transportes para esta área:

Contempla la consolidación del modelo territorial actual donde los desarrollos urbanos se localizan en los valles y los corredores transversales, pero preserva las cotas altas, añadiéndose las nuevas infraestructuras y crecimientos urbanísticos. Se establece una descentralización en el Área Funcional donde coexisten diferentes núcleos de población conservando la estructura polinuclear actual para apoyar en ella la futura organización de la conurbación. Por otro lado, se incorporan procesos de reconversión urbanística y ordenación de infraestructuras pendientes como la Bahía Pasaia, el Corredor Lezo-Gaintxurizketa, la reconversión de zonas ferroviarias y del centro de Irún, o el tratamiento de las áreas de Zubietta y Txingudi. La planificación de la movilidad está determinada por la actividad económica de los territorios; el Área Funcional de Donostialdea se confirma como zona de servicios, como desconcentración de nuevos equipamientos terciarios y dotacionales. El objetivo es mantener el equilibrio entre población y empleo; el Área Funcional se integrará en el eje económico de la Eurociudad.

Otro de los condicionantes del Área Funcional es la red de infraestructuras de transporte ya construida. Con el Estatuto de Autonomía del 1979 fueron transferidas las competencias del Estado en materia de carreteras (Ley 2/1989). Desde entonces, los diferentes planes han desarrollado su propia red, añadiendo más infraestructuras y aumentando la capacidad, con el consiguiente impacto ambiental. Se han incorporado de este modo algunas infraestructuras ya construidas, cómo el segundo cinturón entre Aritzeta y Arragua, la ampliación de carriles en algunos tramos (AP8/AP1 entre Orio y Aritzeta y entre Arragua y Ventas de Irún), y se han creado nuevos enlaces a las autopistas (no siempre justificados) que

¹¹¹ El Área Funcional de Donostia-San Sebastián incluye los municipios de Andoain, Astigarraga, Donostia-San Sebastián, Hernani, Hondarribia, Irún, Lasarte-Oria, Lezo, Oiartzun, Pasaia, Urriete y Usurbil.

¹¹² El proceso de elaboración del PTP de Donostialdea-Bajo Bidasoa comenzó con anterioridad a la aprobación de las Directrices de Ordenación Territorial, pero fue a partir de 1997 cuando se retomó el procedimiento.

han favorecido el incremento de la movilidad motorizada tanto de personas como de mercancías. Ello ha supuesto la progresiva separación de los tránsitos de paso de los internos, permitiendo la incorporación rápida de pesados a las grandes redes de transporte. Se ha dedicado la red básica al tráfico de ligeros, convirtiéndola en una red de canales de distribución urbana primaria o en nuevas vías blandas peatonales y ciclistas. En general, la propuesta ha incrementado la capacidad y la velocidad de la red, y por tanto, ha supuesto una actuación contraria a la movilidad sostenible. En cuanto al transporte de mercancías, se ha priorizado la reserva de suelo para servicios de intermodalidad, dada su posición privilegiada en el corredor europeo, incluyendo la plataforma logística de Lezo.

El PTP plantea la constitución de un sistema de transporte público de viajeros unificado para la totalidad del Área Funcional, aunque este sistema ya está en funcionamiento. Esta iniciativa, busca la integración de una red coordinada de los distintos operadores mediante una serie de intercambiadores y de aparcamientos disuasorios en puntos estratégicos de la red.

En 2011 comenzaron a abandonarse algunas de las propuestas de transporte debido a la recesión económica y a la menor proyección de algunas infraestructuras. Este nuevo escenario coincidió con cambios en los equipos técnicos y políticos tras las elecciones municipales de aquel año. Entre los proyectos que se reconsideraron se encontraba la eliminación de la prolongación del segundo cinturón, los desdoblamientos de la N-I entre Andoáin y Lasarte, y entre Irún y Endarlatza, así como las variantes de N636 en Usurbil y Aginaga. Se han mantenido algunos proyectos poco favorables a la movilidad sostenible como el Centro de Transportes de Astigarraga, la construcción de terceros carriles (en la AP8/AP1 entre Ventas de Irún y la frontera), los nuevos enlaces en Lanbarren para el acceso al corredor Lezo-Gaintxurizketa, el puerto de Pasaia y en Irún-Centro, así como la futura ronda Sur de Irún (entre el enlace AP8/AP1 y la N121).

En cuanto a la red ferroviaria se propone la integración física y operacional de la Nueva Red Ferroviaria Vasca con ADIF y ETS para formar una red multifuncional, que reduzca al mínimo los consumos de espacio y sus impactos externos. Se cubrirá tanto el tráfico de viajeros de cercanías, como el de mercancías de medio y largo recorrido, con una mejor calidad de servicio y conexión con todos los centros de actividades logísticas. Esta iniciativa facilitará la conexión y el intercambio modal con el transporte viario y el marítimo mediante un sistema de terminales.

La red ferroviaria está regulada por el *Plan Territorial Sectorial de la Red Ferroviaria de la Comunidad Autónoma del País Vasco* (Decreto 41/2001)¹¹³. La denominada “Y vasca” es el proyecto de mayor envergadura, por su impacto ambiental y paisajístico, y el desembolso presupuestario que supone. Esta infraestructura condicionará la movilidad futura de toda la Comunidad Autónoma. Según los últimos datos del Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial (Gobierno Vasco, 2011) existen tan solo nueve tramos terminados (unos 27 km), ocho en ejecución (32 km) y otros 20 adjudicados (59 km). Los tramos más retrasados son los del acceso a las capitales: el tramo Basauri-Bilbao y el Vitoria-Arazua/Ubarrundia. En el acceso a San Sebastián-Donostia quedan más tramos pendientes: Astigarraga-Donostia, Donostia-Irún, Astigarraga-Lezo (en redacción), ramal de Irún y el Oiartzun-Behobia. Los tramos actualmente adjudicados, que corresponden al 86% del proyecto.

El *Plan Territorial Parcial de Donostialdea* plantea “un modelo de ocupación urbana concentrada que ofrece buenas condiciones de habitabilidad a la población, posibilita la reducción de los costes de construcción y mantenimiento de las redes de movilidad y transporte público, y favorece la utilización de los recursos naturales y paisajísticos” (Decreto 121/2016). Respecto a las DOT se han redimensionado los nuevos desarrollos en función de la capacidad de acogida de cada municipio. Además, se configura un sistema global de transporte público integrado que intenta racionalizar el funcionamiento

¹¹³ En este punto cabe tener en cuenta el Decreto 41/2001, de 27 de febrero, del Consejo de Gobierno por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Sectorial de la Red Ferroviaria en la Comunidad Autónoma del País Vasco; y la Orden de 1 de septiembre de 2011, del Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, por la que se aprueba inicialmente la nueva modificación del Plan Territorial Sectorial de la Red Ferroviaria en la Comunidad Autónoma del País Vasco relativa a la ordenación ferroviaria en el Territorio Histórico de Gipuzkoa.

coordinado de los diferentes operadores, sobre todo, los servicios de autobús con el ferrocarril y entre los propios operadores ferroviarios; igualmente contempla la existencia de aparcamientos disuasorios en las estaciones para minimizar el uso del automóvil.

Una vez analizadas las propuestas se constatan algunas contradicciones. En el ámbito municipal tienden a la sostenibilidad de la movilidad, pero en el conjunto del Área Funcional tienen un mayor impacto ambiental. Las propuestas locales se centran en la red de infraestructuras no motorizadas para la conexión interurbana y en la coordinación del transporte público desde una visión integral. Sin embargo, las propuestas interurbanas, tanto viarias como ferroviarias, potencian conexiones internacionales en la Eurociudad (especialmente de mercancías, pero también de viajeros). Esta apuesta por la alta velocidad y la gran capacidad no contribuye a los objetivos de sostenibilidad global en materia de transporte.

8.1.2. Las Agendas Locales 21, impulsoras de los Planes de Movilidad en el País Vasco

Como ya se ha señalado al inicio de esta investigación, durante los años noventa, antes de las iniciativas del IDAE, ya se habían llevado a cabo en la Comunidad Autónoma del País Vasco experiencias de planificación de la movilidad en el medio urbano. En ocasiones aparecían con el calificativo de sostenibles, y en otras no. Estos procesos comenzaron con medidas aisladas destinadas a calmar el tráfico, a dulcificar la relación entre los coches y los peatones, a introducir la bicicleta en la movilidad cotidiana o a dar prioridad al transporte público. Se trataba de pequeños pasos, de medidas aisladas, sin una visión integral y sin una planificación a largo plazo.

En 1998 se aprobó la *Ley de Protección del Medio Ambiente del País Vasco* (Ley 3/1998), y unos años más tarde la *Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible, 2002-2020* (Gobierno Vasco, 2002b) que organizaba el cuerpo técnico e instrumental para su implementación; entre otras cuestiones establece “que los municipios de más de 10.000 habitantes han de contar con un técnico ambiental y que los de más de 5.000 tendrán elaborada una Agenda 21 en 2006” (Aguado, Barrutia y Echebarria, 2007). A través del Programa Marco Ambiental (PMA), que debía revisarse cada cuatro años, diseñarían las propuestas estratégicas para lograr la transformación ambiental necesaria hacia la sostenibilidad.

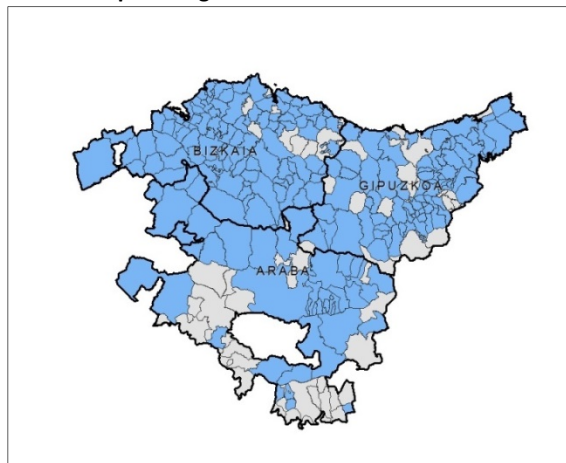
Las Agendas 21 han sido uno de los instrumentos más útiles para impulsar el cumplimiento de los Programas Ambientales. Incluían el transporte y sus consecuencias como un factor clave objeto para el análisis y para la elaboración de propuestas de actuación. Esto ha llevado a las instituciones vascas a implementar un amplio abanico de actuaciones para orientar el modelo de transporte hacia pautas más sostenibles, especialmente en los entornos urbanos (IHOBE, 2012). La movilidad y el transporte son las áreas en que se registra un mayor nivel de ejecución de las medidas de los Planes de Acción.

En 2000 nueve municipios vascos diseñaron por primera vez la Agenda Local 21, constituyéndose dos años más tarde, el 20 de diciembre de 2002, la Red Vasca de Municipios hacia la Sostenibilidad (Udalsarea21) cuya finalidad era ayudar a dinamizar y a coordinar las Agendas Locales 21 de los municipios vascos, así como a ejecutar los Planes de Acción. Para ello se firmaron convenios de colaboración con ayuntamientos aislados o agrupados por comarcas o mancomunidades. En la actualidad la red está integrada por 203 municipios, por instituciones y entidades como el Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial, la Dirección de Transportes, la Agencia Vasca del Agua y el Departamento de Salud del Gobierno Vasco, actuando como Secretaria Técnica el IHOBE, la Sociedad Pública de Gestión Ambiental (IHOBE, 2015). Esta colaboración interinstitucional ha sido una de las claves del éxito en la aplicación de políticas ambientales que obligadamente han tenido que diseñarse de forma transversal.

Udalsarea21 ha sido un referente en el ámbito de la sostenibilidad local; es una entidad que ha participado activamente en la red ICLEI de Gobiernos Locales por la Sostenibilidad. En 2004 estuvo presente en la IV Conferencia Europea sobre Ciudades y Pueblos Sostenibles, adhiriéndose a los Compromisos de Aalborg + 10 y comprometiéndose a su promoción entre los municipios vascos. En concreto, se recoge en el compromiso sexto el “desarrollo de Planes Integrados de Movilidad Urbana

Sostenible”. Actualmente más del 97% de la población vasca reside en un municipio que tiene AL21, aunque con distinto grado de desarrollo, lo que afecta también a las prácticas relacionadas con la movilidad sostenible (IHOBE, 2014).

Mapa 29. Agendas Locales 21 en Euskadi.



Fte. Udalsarea 21, <http://www.udalsarea21.net/>

Además, hay que señalar que existen 129 municipios que contaban en 2010 con Agenda 21 Escolar. La *Estrategia Vasca de Desarrollo Sostenible 2002-2020* incluía entre sus propuestas la incorporación del 100% de los centros educativos de la etapa obligatoria al Programa Agenda 21 Escolar, con el objetivo de integrar las transformaciones ambientales en el ámbito escolar. Uno de los aspectos que trabajan los colegios es la movilidad y en muchos casos ha servido para la implantación de caminos escolares seguros (Departamento de Salud y Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial, 2015b).

Por otra parte, el último *Programa Marco Ambiental 2020* (IHOBE, 2015) desarrollaba las metas y condiciones necesarias para la puesta en marcha de la *Estrategia Ambiental de Desarrollo Sostenible 2002-2020*. La meta cuarta, *Equilibrio territorial y movilidad*, está conectada con los retos ambientales de energía, cambio climático, cambio territorial y utilización eficiente de los recursos. Se centraba en la importancia de la transformación del modelo energético para avanzar hacia una economía baja en carbono. Todo ello en línea con el desafío global de cambio climático que exige nuevos modos de entender y utilizar la energía, otra forma de aplicar medidas para reducir los impactos y una especial atención a la movilidad y a la regeneración urbana.

La línea de actuación 4.3, *Favorecer modelos urbanos de movilidad sostenible de personas y mercancías*, señalaba las principales actuaciones prioritarias para el año 2017 son:

- 45.** Favorecer la movilidad no motorizada, potenciando los desplazamientos a pie y en bicicleta.
- 46.** Potenciar el transporte público y compartido, impulsando un transporte multimodal inteligente que aprovecha las TIC para optimizar la movilidad de personas y mercancías, y favorece aquellos modos impulsados por energías limpias.
- 47.** Avanzar en la implantación de sistemas de gestión de la demanda.

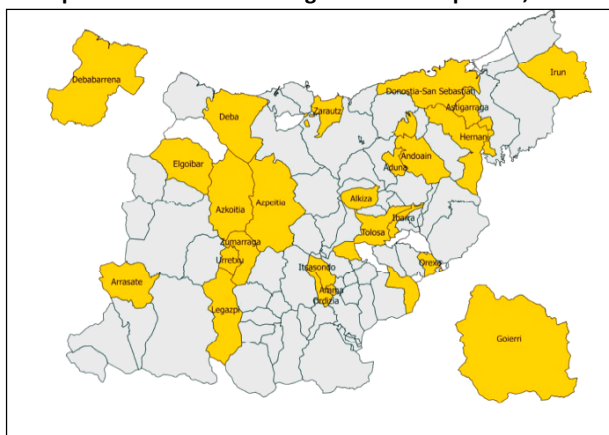
El Programa señala que la acción local *Compromiso 6, Mejor movilidad y reducción del tráfico*, “ha sido en los últimos 10 años uno de los ámbitos de trabajo más consolidados. Los municipios han dedicado espacio para las personas, lo que ha mejorado además aspectos tradicionalmente negativos como la contaminación acústica o atmosférica en el centro de los municipios. Destaca la planificación en materia de movilidad tanto local como comarcal que ha llevado a cambios inmediatos en la configuración de los modelos de movilidad. Esto comporta beneficios inmediatos asociados a la salud por la reducción de la contaminación atmosférica y el uso de la bicicleta como medio de transporte habitual” (IHOBE, 2015).

Otro de los proyectos claves relacionados con la movilidad es *Territorio Saludable*. El *Programa Marco Ambiental 2020* recoge esta iniciativa por considerar que “el lugar donde se reside tiene una incidencia directa en la salud de las personas y en la posibilidad de tener una vida saludable”, por lo que es necesario avanzar en la inserción integral de la salud en el medio ambiente y en la política territorial.

En el Territorio Histórico de Guipúzcoa las Agendas Locales 21 han sido muy importantes (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2015), si bien con distintos niveles de desarrollo. De los 88 municipios existentes, 83 disponen de esta herramienta ambiental y han desarrollado un Plan de Acción, incluso seis ayuntamientos están revisando la AL21. En 2005 se creó el Observatorio de la Agenda Local 21 de Guipúzcoa para el seguimiento y la evaluación de la sostenibilidad. Los resultados indican que 55 municipios han evaluado en alguna ocasión el cumplimiento de las medidas, y en siete de ellos se ha realizado el balance a lo largo de una década; este es el caso de San Sebastián-Donostia.

En el conjunto de Guipúzcoa, en 2014 el grado de implantación de las acciones del grupo temático de la movilidad fue de casi el 50%: 168 acciones ejecutadas sobre 339. Este panorama favorable hace que los planes de movilidad sostenible desarrollen sus medidas con mayor facilidad, simplemente porque la población lleva tiempo trabajando en la manera de afrontar estos cambios en los desplazamientos cotidianos.

Mapa 30. Desarrollo de la Agenda 21 en Gipuzkoa, 2005.



Desarrollo de la Agenda 21 en Gipuzkoa en julio de 2005. En amarillo, los municipios en una segunda etapa de la Agenda 21. En gris, los municipios en una primera etapa de la Agenda 21. En blanco, los que carecen de Agenda 21. Fuente: Diputación Foral de Guipuzcoa.

El grado de implantación de Agendas Locales ha sido posible gracias a los esfuerzos y al tesón que el Gobierno Vasco ha puesto a lo largo de los últimos años. Desde el principio configuró una base bien diseñada y suficientemente presupuestada. Por un lado, planteó un proceso de formación de los técnicos municipales que permitió a los ayuntamientos avanzar para lograr la sostenibilidad municipal. Para ello, el Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, a través del IHOBE, organizó en 2003 los primeros cursos sobre la Agenda Local 21 en las tres capitales vascas, incluyendo un módulo específico sobre Planes de Movilidad Sostenible.

Por otro lado, en 2004 se publicó la primera guía en el marco de los procesos de desarrollo de Agendas 21, la *Guía práctica para la elaboración de Planes Municipales de Movilidad Sostenible* (IHOBE, 2004). Esta publicación fue una herramienta enormemente útil que permitió a cada municipio adaptar los planteamientos a sus necesidades. Algunos de los aspectos fundamentales para el desarrollo e implantación de las Agendas 21 aparecen en la guía: por ejemplo, los órganos de control del Plan de Movilidad, la participación, o los mecanismos de seguimiento y evaluación. Además, la Consejería de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, a través del IHOBE, ha coordinado e impulsado las campañas municipales de la *Ciudad sin mi Coche* y la *Semana Europea de la Movilidad* durante estos años. En algunas ciudades, la puesta en marcha de algunas medidas de movilidad sostenible con motivo de estas celebraciones ha servido para implantarlas de forma permanente.

Udalsarea²¹, ante la demanda de ejecución de las acciones relacionadas con la mejora de la movilidad municipal, abrió una línea de financiación para subvencionar parte de los PMUS. En 2004 comenzaron a elaborarse los planes de los municipios de Zarautz, Arrasate, Tolosa o los del Bajo Deba (Eibar, Deba, Elgoibar, Ermua, Mallabia, Mendaro, Mutriku y Soralue); en unos casos, únicamente se realizó la fase del diagnóstico, y en otros se completó el plan, aunque no se dispone de información al respecto.

En 2005, según el Gobierno Vasco había ocho municipios con Planes de Movilidad Sostenible: Amurrio, Arrásate, Azkoitia, Azpeitia, Basauri, Erandio, Tolosa y Zarautz; y había otros cuatro Planes Comarcales que aglutinaban a 44 municipios: Comarca de Arratia, Comarca Debarrena, Comarca Lea Artibai y Comarca de Mungialdea (IHOBE, 2005).

8.1.3. La accesibilidad universal, un requerimiento que ha contribuido a la movilidad sostenible

El Gobierno Vasco fue pionero en la promulgación de la primera Ley para la eliminación de barreras arquitectónicas y urbanísticas en 1980. La planificación para mejorar la accesibilidad de las personas con discapacidad comenzó hace casi cuarenta años, cuando los colectivos afectados demandaron la puesta en funcionamiento de medidas y normativa a la luz del mandato constitucional que establecía la “obligación de los poderes públicos de fomentar la igualdad y el desarrollo individual de la personas dentro de la esfera política, económica y social” (Vega, 2006). La LISMI, la Ley de Integración de Minusválidos (Ley 13/1982), se centraba en la aplicación de medidas de discriminación positiva y de carácter compensatorio, y preveía que las administraciones públicas aprobaran y desarrollaran las normas urbanísticas y arquitectónicas básicas que regularan las condiciones a las que habían de ajustarse los proyectos para que resultaran accesibles.

En 2003 se sentaron las bases en el ámbito estatal que permitían una nueva política de la discapacidad, al aprobarse, entre otras, la Ley 51/2003 de Igualdad de Oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad (LIONDAU) y un año después el Plan Nacional de Accesibilidad (2004-2012).

La aprobación de la Ley 20/1997 de 4 diciembre para la *Promoción de la Accesibilidad del Gobierno Vasco* tenía como finalidad “garantizar la accesibilidad del entorno urbano, los espacios públicos, los edificios, los medios de transporte y los sistemas de información y comunicación”. Esta ley se desarrollaría posteriormente a partir del decreto 68/2000. Posteriormente, la Ley 2/2006, de 30 de junio, de *Suelo y Urbanismo* del País Vasco completaría este marco legislativo.

En el ámbito foral las diputaciones han desarrollado marcos de planificación de la accesibilidad como el *Plan para la Participación y Calidad de Vida de las personas con discapacidad en Vizcaya 2010-2013* o el *Plan Estratégico de la Discapacidad de Guipúzcoa*, el último en 2004. Según Consejo Vasco para la Promoción de la Accesibilidad. Departamento de Empleo y Políticas Sociales hasta 2007 existían en el País Vasco 145 planes de accesibilidad. Los primeros se realizaron en 1998 en Guipuzkoa y Vizcaya, en 1998 entre ellos se encontraba el de San Sebastián-Donostia:

Este avance en la elaboración de los planes de accesibilidad sirvió para entender de forma diferente el espacio público, para dar prioridad a los más vulnerables frente al coche, y facilitar la accesibilidad en el transporte público y en la edificación. Este cambio representa el comienzo de una nueva política de movilidad en muchos municipios.

No se conoce el número de Planes de Accesibilidad que se han aplicado en el País Vasco desde 2007, pero es cierto que en esa época la llegada de los PMUS, una figura de planificación integral de la movilidad, incluía la accesibilidad de los espacios públicos entre sus líneas de actuación. Junto a las obligaciones de diseño universal impuestas por las diferentes normativas, han contribuido a que los municipios vascos disfruten de un elevado grado de accesibilidad.

En los últimos tiempos, el Departamento de Empleo y Políticas Sociales ha convocado ayudas anuales dirigidas a los Ayuntamientos y Entidades Locales Menores, para la elaboración de nuevos planes de accesibilidad así como para la revisión de los existentes; igualmente abarca también la ejecución de obras que garanticen la accesibilidad en el entorno urbano (Orden de 27 de julio de 2011, del Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes).

8.1.4. Estrategias de ahorro energético

El hecho de que el País Vasco haya sido desde el siglo XIX una de las regiones con más actividad industrial la ha convertido en una de las mayores consumidoras de combustibles fósiles, y en generadora de emisiones contaminantes. La crisis del petróleo de 1973 sacó a la luz por primera vez lo limitado de los recursos energéticos y la necesidad de implantar medidas de ahorro. Como en otras zonas industriales del país, en la década de los ochenta el tejido industrial vasco se encontraba obsoleto y eran necesarios mecanismos de reconversión, también en materia energética. Se buscaban formas alternativas de energía orientadas a la eficacia, la diversificación y el aprovechamiento que caracteriza a las renovables. Para ello se crearon nuevos organismos que impulsaron la nueva política energética; en 1981 se creó el Centro para el Ahorro y Desarrollo Energético y Minero (CADEM) y, al año siguiente, el Ente Vasco de la Energía (EVE).

Hay que señalar además que desde 1991, el Gobierno Vasco ha diseñado estrategias energéticas para racionalizar el consumo de energía; al principio, en estas estrategias apenas aparecía nada relacionado con el transporte que fuera más allá de hablar de la eficiencia de los motores de los vehículos. Con el paso del tiempo y, a pesar de las medidas de ahorro y eficiencia, se comprobó que el consumo energético no había dejado de crecer en las dos últimas décadas. En el caso del transporte el incremento del consumo final de energía ha sido más significativo, y ha adquirido una relevancia que no tenía en los años noventa, pasando del 24,53% (1995) al 36,58% (2013). Este llamativo incremento contrasta con el peso cada vez menor de la industria y del sector primario en la economía. Pueden diferenciarse distintas fases.

Además de la crisis de los setenta, en estas dos últimas décadas también han existido otras, como la ocurrida en 1997, y la más reciente y prolongada entre 2008 y 2011, cuando descendió un 13,39% el consumo. A partir de 2012 se inició un crecimiento paulatino. En este contexto y con un mercado de petróleo inestable, se redactó en 2011 la tercera *Estrategia Energética de Euskadi 2020 (3E2020)* actualmente en vigor (EVE, 2005). La crisis propició una apuesta más firme por el ahorro y la eficiencia energética en el futuro, y por “un modelo energético eficiente y orientado a largo plazo hacia una economía baja en carbono”.

Los principios de la Estrategia energética están en consonancia con la *Estrategia de Desarrollo Sostenible EcoEuskadi 2020* (Gobierno Vasco, 2011). Sus objetivos se centran en “minimizar la dependencia energética frente a las energías fósiles y mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero y los efectos del cambio climático”. Tenía un carácter transversal al incluir actuaciones de todos los departamentos, y guardaba relación con otras iniciativas como el Plan Director de Movilidad Sostenible, entre otros. Igualmente, el diseño de la política energética también tenía que ver con desarrollos legislativos como la Ley del Sector Ferroviario o la futura ley de Movilidad Sostenible vasca. El objetivo de esta estrategia era lograr un nuevo modelo energético que se centrara en “impulsar la movilidad sostenible con especial apoyo en el desarrollo del ferrocarril y el vehículo eléctrico, así como otras energías alternativas a los derivados del petróleo”.

La situación no ha cambiado mucho. En 2014 el sector del transporte siguió aumentando su participación, llegando al 37,5 % del consumo final de energía, del que el 96% procedía de los derivados del petróleo. Aunque la Estrategia Energética de Euskadi 2020 (Gobierno Vasco, 2011a) pretendía una reducción en este sector de 51.293 tep, sin embargo, desde 2010 se ha producido un incremento del consumo del 6% (Ente Vasco de la Energía, 2015). Por otro lado, el parque automovilístico no ha dejado de crecer a lo largo de todos estos años, alcanzando 1,2 millones de vehículos.

La Estrategia 2020, la 3E2020, hacía autocrítica, y señalaba que, aunque en la última década se ha producido una modernización del parque automovilístico con una disminución del consumo energético y de las emisiones por kilómetro recorrido, se ha incrementado el consumo. La mejora de las infraestructuras ha impulsado una mayor utilización del coche. Pero también se ha promovido el transporte público mediante grandes inversiones en la red ferroviaria y la modernización de los autobuses. Entre los objetivos estratégicos se encuentra

“Lograr que en 2020 no se superen los niveles de consumo de energía primaria de 2008, máximo histórico en Euskadi, mediante la integración de las actuaciones en eficiencia energética en todos los sectores consumidores. Para ello será necesario alcanzar un ahorro de 1.050.000 TEP anuales en el 2020, y mejorar la intensidad energética final un 22% en 10 años” (Gobierno Vasco, 2011a).

En las áreas estructurales de actuación que recoge la Estrategia, una de las premisas es reducir la dependencia energética del petróleo. El transporte se ha convertido en los últimos años en el segundo sector más consumidor de energía en Euskadi

La 3E2020, que no menciona los Planes de Movilidad Sostenible como solución para la reconducción energética del sector del transporte, vuelca sus esfuerzos en la electromovilidad. La propuesta es discutible porque los vehículos de tracción eléctrica también consumen energía, y contribuyen a generar emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de las centrales térmicas, o provocan aún mayores impactos cuando se trata de centrales nucleares.

Con la 3E2020 aún en vigor, el Gobierno Vasco revisó el cumplimiento de la Estrategia 2020, y en 2015 puso en información pública la nueva *Estrategia Energética de Euskadi 2025* (Gobierno Vasco, 2015c) con el objetivo de adaptarla al marco jurídico, económico, presupuestario y tecnológico y actualizar su contenido. Una de las cuestiones en las que incide, y que ya se incluía en el 3E2020, es que aunque se han producido significativos avances en la eficiencia de los motores y en la reducción de emisiones, el mayor tamaño de un parque de vehículos que recorre más kilómetros, no parecen compensar los problemas que genera un mayor consumo energético. Además, señala que, dentro del parque, los automóviles diésel han aumentado significativamente su presencia lo que ha supuesto un problema para la calidad del entorno en lo que se refiere a las emisiones de NOx. Ante la gran dependencia de los carburantes derivados del petróleo la *Estrategia 2025* tiene como objetivo “alcanzar un ahorro energético de 880.000 tep anuales entre 2016-2025, lo que equivale al 12%, esto significaría mantener la demanda del 2015 y mejorar la intensidad energética un 24% en esos 10 años”.

La nueva Estrategia, al igual que la 2020, incide en la necesidad de “disminuir la dependencia energética del petróleo en el sector del transporte” mediante el incremento de la eficiencia de los vehículos y la búsqueda de alternativas en los biocarburantes, los gases licuados del petróleo o la electromovilidad. Pero también, con políticas de movilidad sostenible que redunden en un menor consumo energético. En este sentido se incluye el *Plan Director de Movilidad Sostenible 2020* que “desarrolla un sistema de movilidad económica, social, energética y medioambientalmente más eficiente”. Otros planes sectoriales que colaborarán a la reducción del consumo energético son el *Plan Sectorial de la Bicicleta de Guipúzcoa* (2013) o la *Estrategia de la Bicicleta de Guipúzcoa 2014-2022*. El objetivo general para 2025 será “reducir el consumo energético y la dependencia del petróleo en este sector, sustituyendo este combustible por otras energías alternativas y contribuyendo a la mejora de la calidad del aire y a la reducción de las emisiones de gases de invernadero”.

Indicadores	2015	2025
Reducción del consumo de energía en transporte por carretera (tep/a) CFE		203.000
% ahorro energético en transporte por carretera		10,6%
% de energía alternativa en transporte por carretera	4%	10%
% reducción de derivados del petróleo en transporte por carretera		10%

Las líneas de actuación de la *Estrategia 2025* eran similares a la de 2020 y, además recuperaba el protagonismo de los PMUS. De esta forma, dentro de la *Línea de Actuación L2, Disminuir la dependencia energética de petróleo del sector del transporte*, en la sublínea de actuación L2.1 indicaba que los PMUS eran una “oportunidad para reflexionar a nivel local sobre el modelo de habitabilidad del espacio urbano, instrumento de planificación de las políticas emprendidas en los municipios con el objetivo de definir estrategias de futuro que están en consonancia con los modos de desplazamiento más sostenibles, siendo uno de los aspectos a considerar: el energético” (Gobierno Vasco, 201c).

8.1.5. La estrategia contra el cambio climático, KLIMA 2050

El problema no solo es que el sector del transporte consuma energía, sino que el consumo contribuye a la generación de gases de efecto invernadero, principales colaboradores en el cambio climático. En esta comunidad el transporte es uno de los principales factores que generan emisiones, con 5,4 millones de toneladas (28% del total), de las que 19.304 Kton corresponden a CO₂. La evolución de estas emisiones del transporte entre 1990 y 2013 muestran un continuo incremento, alcanzando un 97% (Gobierno Vasco, 2015a).

Hay que tener en cuenta que Euskadi se encuentra en un espacio vulnerable al cambio climático donde se prevé que a finales del siglo XXI se produzca una elevación del nivel del mar de entre 29 y 49 cm, lo que provocaría el retroceso de las playas y el aumento del riesgo de inundación de los estuarios. La realidad es que algunos efectos ya se están dejando notar; baste señalar que entre 1995 y 2014 se ha producido uno de los periodos más cálidos, y que entre 1971 y 2000 se ha registrado un incremento de las temperaturas medias en 0,8º C. Las proyecciones señalan que las temperaturas máximas extremas se incrementarán a finales del siglo XXI en más de 3º C, con olas de calor mucho más frecuente, alcanzando en algunos momentos los 39º C. A esto hay que añadir, las proyecciones que pronostican una disminución de las precipitaciones en primavera entre un 10% y un 30%.

Por esta razón el Gobierno Vasco ha asumido la responsabilidad de frenar estos procesos. El propio Lehendakari señalaba que “el calentamiento es uno de los grandes retos ambientales más urgentes y complejos a los que tenemos que prestar toda nuestra atención” y para ello uno de los pasos que dio el Gobierno Vasco en 2015 fue la aprobación de la *Estrategia contra el cambio climático, KLIMA 2050*¹¹⁴ (Gobierno Vasco, 2015a). Según el propio Lehendakari “la sociedad vasca avanza hacia una economía baja en carbono y ha asumido su cuota de responsabilidad mediante la puesta en marcha de la política de mitigación y adaptación al cambio climático con un compromiso profundo y exigente”; señalando entre las propuestas necesarias “una movilidad con menos emisiones”.

Esta estrategia se planteaba como una herramienta transversal, coordinada por todos los departamentos y que enlazaba con políticas que ya se estaban implantando. Recogía una visión futura para 2050 que se asentaba en objetivos de mitigación y adaptación que se estructuraban en nueve metas, 24 líneas de actuación y una hoja de ruta con 70 actuaciones.

Mediante la estructura Klima 2050, se aseguraba la resiliencia del País Vasco al cambio climático. La propuesta partía del nivel de emisiones de 2005, y proponía reducir al menos un 40% para 2030, y alcanzar de ese modo el 80% en el 2050. Entre las metas relacionadas con la movilidad que recogía Klima 2050 se encontraban las siguientes:

Meta 2. Caminar hacia un transporte sin emisiones. La planificación futura de la movilidad ha de reconducirse hacia la sostenibilidad, reduciendo las necesidades de desplazamiento y fomentando el transporte público, la intermodalidad, así como los vehículos y combustibles más eficaces y ambientalmente más sostenibles. Entre las actuaciones recogidas se encuentran la actuación 16,

¹¹⁴ Con anterioridad a esta Estrategia se aprobó el Plan vasco de lucha contra el cambio climático (2008-2012) Vitoria: Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno Vasco.

“fomentar el desarrollo de planes de movilidad sostenible a nivel comarcal urbano y en los diferentes centros de actividad”.

Meta 3. Incrementar la eficacia y resiliencia del territorio. Se preveían importantes impactos en el ámbito municipal (inundaciones fluviales, aumento de efectos de isla de calor, etc.). Un aspecto a tener en cuenta es que las actuaciones debían centrarse en las ciudades, donde se concentran una gran parte de los problemas, ya que más del 40% de los desplazamientos se localiza en los entornos urbanos. Entre las líneas de actuación que recoge KLIMA 2050 se encuentra el impulso a una estructura urbana resiliente al cambio climático, mediante tejidos compactos y usos mixtos, y el análisis de la vulnerabilidad y la adaptación al cambio climático en la estructura territorial. Si se cumplían los objetivos de Klima 2050, en las dos últimas décadas del periodo se habrían reducido las necesidades de movilidad gracias a la planificación territorial y urbana, consolidándose el ferrocarril y el vehículo eléctrico, lo que permitiría la reducción del 80% de los gases de invernadero previstos para 2050. Como ya se ha señalado esta propuesta no está claro que se cumpla.

8.1.6. Los planes de seguridad vial

Al Gobierno Vasco le fueron transferidas las competencias en materia de seguridad vial en 1982 mediante el RD 3256/1982, siendo la Ertzaina el cuerpo ocupado de su gestión¹¹⁵. El Decreto 194/2013 de 9 de abril establecía la estrategia orgánica y funcional del Departamento de Seguridad Vial. Además de los diferentes niveles administrativos en materia de tráfico y seguridad vial, la Comisión de Seguridad Vial de Euskadi se ocupaba de la coordinación interinstitucional y de la participación de entidades públicas y privadas.

Euskadi es pionera en la planificación de la seguridad vial, lleva tiempo trabajando en ello y su primera Estrategia es anterior a la estatal (Dirección General de Tráfico, 2011). El Plan Estratégico de Seguridad Vial de la Comunidad Autónoma del País Vasco 2003-2006 (Gobierno Vasco, 2003) ha constituido una herramienta fundamental para mejorar la seguridad vial cumpliendo los objetivos de reducción de accidentes propuestos, así como el objetivo de la Unión Europea de rebajar un 50% la mortalidad en carretera. Los planes de 2007-2010 y 2010-2014 han continuado con la misma estrategia centrada en reducir las víctimas en carretera, especialmente en grupos de riesgo como los jóvenes. Además en el Plan de 2010 se introdujo la palabra movilidad sostenible y segura, dentro de los objetivos.

Tanto las recomendaciones del Libro Blanco del Transporte 2001 como las actuaciones desde el Gobierno Vasco han permitido cambiar la visión fatalista que se tenía sobre los accidentes como un precio inevitable por la velocidad en los desplazamientos, a un planteamiento que considera inaceptable del riesgo. La sociedad, los medios de comunicación y las instituciones han reaccionado favorablemente al calado de tráfico y a la seguridad.

Por otra parte, el Gobierno Vasco ha querido trabajar en el ámbito municipal para lo que el Departamento de Seguridad elaboró una guía de movilidad en 2013 (Gobierno Vasco, 2009) que ofrecía a los ayuntamientos, tanto grandes como pequeños, soluciones sencillas para los problemas a los que se enfrentaban diariamente: el exceso de velocidad, la inseguridad de los peatones y ciclistas frente a los vehículos, la peligrosidad de los giros, los problemas del estacionamiento, la visibilidad deficiente, la falta de conciencia social, o la indisciplina viaria.

El actual Plan Estratégico de Seguridad Vial y Movilidad Sostenible 2015-2020 (Gobierno Vasco, 2015d) ponía el horizonte en 2020. Tenía como objetivo reducir aún más la siniestralidad de las carreteras, consolidando un cambio cultural en materia de seguridad viaria y sostenibilidad que ha calado en la sociedad vasca desde hace algunos años. Se trata de una iniciativa “desplegable” mediante planes anuales. Uno de los aspectos de interés de este plan es la búsqueda de la “transversalidad donde se

¹¹⁵ El tráfico en el País Vasco. Departamento de Seguridad, disponible en <https://www.trafikoa.net/>

incluyen otros instrumentos de planificación en relación al transporte y la movilidad, la sostenibilidad, la educación, la juventud y la salud” (Gobierno Vasco, 2015d).

Entre los documentos con los que se relacionaba la Estrategia se encontraban los siguientes: el *Plan Director de Movilidad Sostenible de Euskadi 2020*, que quería reducir la siniestralidad; la *Estrategia Ecoeuskadi 2020*, cuyo objetivo era desarrollar un modelo de movilidad integrada y sostenible y que reconocía las “necesidad de reducir el riesgo, materializado en la accidentalidad”; el *Plan de Salud 2013-20*, que identificaba los accidentes de tráfico como la principal causa de mortalidad entre los jóvenes de 15 a 29 años durante el periodo 1998-2011, y la necesidad de atajar este problema. En este sentido, el Plan Joven *la III Gaste Plana 2020*, elaborado por el Departamento de Educación, quería reducir la siniestralidad “masculina” de los jóvenes entre 15 y 29 años para lo que recomendaba el uso del transporte público. Esta Estrategia incluía la protección de los colectivos más vulnerables, la mejora de la gestión del tráfico en las vías principales y secundarias, la corrección de los comportamientos inadecuados, y la movilidad segura y sostenible en los entornos urbanos. Este último objetivo encajaba en la planificación integral de la movilidad que postulan los PMUS.

8.1.7. La planificación de la movilidad sostenible en la Comunidad Autónoma del País Vasco

Desde hace tiempo la Comunidad Autónoma del País Vasco ha querido planificar la movilidad incluyendo la variable ambiental, tal y como señalaban las directrices comunitarias. En 2002 se aprobó el *Plan Director de Transporte Sostenible, PSTS*, (Gobierno Vasco, 2002c) que trasladaba los principios del Libro Blanco del Transporte de la Unión Europea para los siguientes diez años.

Este plan nació para desarrollarse de forma coordinada con el *Programa Marco Ambiental del País Vasco 2000-2012*, que incluía como asuntos claves el deterioro derivado de la congestión, el ruido y la contaminación generada por el tráfico y, en especial, el “protagonismo cada vez más relevante del automóvil [...] Por todo ello, se hace indispensable un Plan de Transporte y Medio Ambiente como primer paso integrador hacia una visión homogénea de estos dos ámbitos de actuación administrativa” (Gobierno Vasco, 2012). Igualmente, el plan coincidía en sus premisas con la *Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible (2002-2020)*, al reconocer que los problemas ambientales más relevantes eran causados, entre otros agentes, por el transporte; y señalaba que el Gobierno Vasco debería hacer esfuerzos por impulsar alternativas al automóvil.

Esta *Estrategia* reconocía igualmente el vínculo entre el crecimiento económico y el incremento del transporte, y subrayaba el hecho de que no se habían tenido en cuenta los efectos negativos sobre el medio ambiente y la salud humana de esa relación. Por este motivo, incluía entre sus retos, “desvincular progresivamente el aumento del transporte del crecimiento de la actividad económica, sin restringir el derecho a la movilidad ni a la accesibilidad a través de un uso eficiente de los modos de transporte colectivo, potenciando la intermodalidad” (Gobierno Vasco, 2002c).

Señalaba entre sus objetivos, alcanzar “una accesibilidad que permita un desarrollo sostenible para los diferentes usos y actividades (residenciales, de actividad económica y de ocio)”. Para ello era necesario reconducir la movilidad mediante el apoyo a los modos de transporte no motorizado y colectivo. Al mismo tiempo, había que reducir las necesidades de movilidad con actividades económicas y propuestas urbanísticas que favorecieran alternativas más sostenibles.

El *Plan Director de Transporte Sostenible* materializaba la política común de transportes europea a comienzos del siglo XXI en el País Vasco (Comisión Europea, 2001). Sus orientaciones se dirigían hacia al control de la movilidad, el equilibrio modal de los sistemas de transporte, la reducción a la mitad de la siniestralidad generada por el tráfico, y a la mejora de la calidad del transporte. El documento era claro y preciso en cuanto al tráfico urbano. En su preámbulo, el plan reconocía que “las ciudades se han ido construyendo en función del automóvil, cediéndole el espacio para circular y estacionar, espacio que correspondería al ciudadano de tal manera que prioritariamente los conductores del vehículo privado

han sido los beneficiarios de la ciudad y también de los avances de la técnica que no se aplicaba a los transportes públicos o en todo caso a los de carretera” (Gobierno Vasco, 2002a).

Para resolver los problemas derivados del tráfico, particularmente la congestión, la solución tradicional consistía en construir más carreteras. El plan reconocía que el transporte público en Euskadi, aunque había mostrado un ligero cambio de tendencia en la última década, era una alternativa marginal que llegaba tarde a una sociedad que había elegido el vehículo particular como su medio principal de movilidad. El plan señalaba que “esta situación no podía prolongarse por más tiempo, unido a una menor capacidad financiera ha hecho cambiar la tendencia, de tal manera que se adopta la idea de que si se quiere seguir desarrollando y manteniendo el nivel de vida debe hacerse bajo el prisma del desarrollo sostenible” (Gobierno Vasco, 2002a).

La planificación de la movilidad urbana sostenible, recogida en el plan, desarrollaba una serie de estrategias y líneas de actuación que han marcado la tendencia en el País Vasco en los primeros años del siglo XXI. Proponía la creación de una serie de herramientas que ayudaran a implantar la nueva estrategia mediante la constitución de una Autoridad Coordinadora del Transporte que planificara, ordenara y coordinara el desarrollo de un transporte sostenible. Por otro lado, creaba un Observatorio Permanente del Transporte para el seguimiento y evaluación de las políticas, la aprobación de la legislación correspondiente, y la elaboración del Plan Territorial Sectorial de la Red Intermodal y Logística de Transporte.

Entre sus objetivos el plan incluía los siguientes:

- Lograr una accesibilidad universal y sostenible, que satisfaga las necesidades básicas de movilidad sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades.
- Gestionar la demanda de movilidad, minimizando los efectos de la movilidad; debe cambiarse el actual modo de planificar el transporte que consistía en “predecir y proveer” por otro basado en “anticipar y gestionar”.
- Realizar una planificación de los usos del suelo de forma coordinada con el transporte para gestionar la demanda de movilidad, desde el primer momento del planeamiento donde se incorporará el informe específico de transporte. Se propone apoyar la liberación del tráfico del espacio urbano, destinándolo al uso peatonal, ciclista o transporte público.
- Impulsar un nuevo equilibrio de los modos de transporte.
- Hacer posible un sistema de transporte en clave de sostenibilidad que garantice mayor bienestar y salud pública, el respeto al medio ambiente, así como la equidad y solidaridad entre generaciones. El transporte debe integrar los aspectos socioeconómicos, y ambientales, logrando una concienciación colectiva de su utilización.
- Concienciar a la sociedad, a las instituciones y a las empresas de la necesidad de lograr un transporte sostenible. Para ello propone algunas herramientas como la incorporación del *Informe de Sostenibilidad* a los estudios y proyectos de transporte, la certificación de calidad ambiental en el transporte, las campañas de sensibilización sobre movilidad sostenible, los programas de investigación sobre combustibles limpios, la elaboración del plan Director de Vías Ciclistas, la creación de una autoridad Coordinadora del transporte en Euskadi, y la incorporación de la intermodalidad para definir desplazamientos completos e integrales.
- Mejorar y promover la utilización del transporte público; mejorando la calidad en la prestación del servicio, e implantando medidas que propicien un mayor uso que permita la sustitución del vehículo privado y promueva una discriminación positiva del transporte colectivo.
- Fomentar una utilización más racional del vehículo privado, mediante el uso del coche compartido, que reduzca el número viajes.

En mayo de 2011 el Gobierno Vasco elaboró un nuevo *Plan Director de Movilidad Sostenible para Euskadi para el escenario del 2020* (Gobierno Vasco, 2011b) centrado en la gestión y en la coordinación de las actuaciones ya realizadas. No planteaba nuevas medidas ni la construcción de infraestructuras. Entre las propuestas estratégicas que recogía el Plan se encontraban las siguientes:

- Alcanzar un sistema de viajeros integrado desde el punto de vista administrativo, funcional, tarifario y de información, que permitiera mejorar los tiempos de viaje y abaratar el coste.
- Potenciar un sistema logístico sostenible y multimodal que reforzara el posicionamiento de Euskadi en Europa y optimizara la distribución intrarregional de mercancías.
- Impulsar la sostenibilidad económica de la movilidad a partir de la optimización y coordinación de la oferta de transporte
- Fomentar los modos sostenibles en la red de ciudades medias y en las actividades caracterizadas por una elevada utilización del coche, en paralelo a la implantación de medidas disuasorias para su utilización.
- Potenciar los combustibles limpios e impulsar el uso del tren.
- Conseguir una movilidad más segura y accesible para toda la población

Puede decirse que gran parte de las propuestas del primer *Plan de Transporte Sostenible* ya se habían cumplido; este es el caso del Plan Director de Vías Ciclistas que se desarrolló, aunque con algún retraso, mediante los mecanismos previstos en las Directrices de Ordenación del Territorio y que se elaboró en 2009 con el nombre de *Plan Territorial Sectorial de Vías Ciclistas*.

Por lo que se refiere a otros compromisos relacionados con la transferencia modal hacia medios más sostenibles, es difícil comprobar qué consecuencias han tenido las medidas. Aunque en algunas ciudades se han producido esos cambios modales, han coincidido con un periodo de crisis económica y financiera en que ha descendido la movilidad motorizada, especialmente la del automóvil.

En otros casos no se han conseguido los objetivos, como la reducción de la contaminación atmosférica o del ruido generado por los medios motorizados. Y eso, a pesar de la mayor eficiencia tecnológica de los vehículos. Hay que tener en cuenta que en la actualidad nos encontramos con un parque automovilístico mayor que recorre un número muy superior de kilómetros, y por tanto, con mayores consumos energéticos y emisiones contaminantes más elevadas.

Por lo general, las propuestas se han ejecutado con retraso. Es el caso de la puesta en marcha de la Autoridad de Transporte de Euskadi (Ley 5/2003), que describía los objetivos, funciones y entidades que componen el citado organismo y que trataba de establecer un único ámbito económico y territorial en el transporte. En este sentido, uno de los aspectos en los que se ha avanzado bastante es en la integración tarifaria del sistema de transporte colectivo y público. En el territorio histórico de Guipúzcoa, el sistema puesto en marcha por la Autoridad Territorial del Transporte de Guipúzcoa (ATTG) permite viajar en los principales medios de transporte mediante un único soporte con tecnología sin contacto. Es el conocido como *Sistema Mugi*, basado en un soporte de pago y en una zonificación común que garantiza un mismo coste para los trayectos realizados en diferentes medios de transporte, descuentos por uso, transbordos y bonificaciones para colectivos. El *Sistema Mugi*¹¹⁶ está operativo en la mayoría del transporte público de Guipúzcoa, tanto en la red de autobuses urbanos de las principales ciudades, como en los interurbanos (Lurraldebus), en la red de ferrocarriles EuskoTren (aunque sólo en el tramo desde Hendaya hasta Ermua), en Renfe, en el tranvía de Vitoria Gasteiz, en el de Bilbao, en el funicular de Larreineta-Trapagarán, y es válido también para el alquiler de coches en Elgoibar y de bicicletas eléctricas en Donostia.

¹¹⁶ Autobuses: Lurraldebus y autobuses urbanos de Donostia (Dbus), Irún, Errenteria, Eibar, Zarautz, Arrasate, Hernani y Lasarte-Oria. (Oiartzun como tarjeta monedero). Ferrocarriles: EuskoTren (sólo en el tramo desde Hendaia hasta Ermua) y Renfe (como medio de pago). Lurraldebus: Hijos de Antonio Areizaga S.A. Ekialdebus, S.L., Eusko trenbideak-FF.VV S.A., Autobuses Garayar, S.A., Goierrialdea, S.L., Autobuses La Guipuzcoana, S.L., Transportes PESA, S.A., Tolosaldea Bus, S.L., Compañía del Tranvía San Sebastián- Tolosa, S.A. (TSST). Urbanos: Urbano de Donostia, Urbano de Irún., Urbano de Errenteria., Urbano de Eibar., Urbano de Zarautz., Urbano de Arrasate., Urbano de Hernani., Urbano de Lasarte-Oria, Urbano Oiartzun: (solo como tarjeta monedero). Ffco: Eusko Trenbideak-FFVV, S.A Otros: Además, la tarjeta MUGI/Lurraldebus también puede utilizarse actualmente en los siguientes servicios: Tranvía Vitoria-Gasteiz (www.euskotren.eus/es/tranviavitoria), Tranvía de Bilbao (www.euskotren.eus/es/tranviabilbao), Funicular Larreineta-Trapagarán (www.euskotren.eus/euskotren/funicular), Alquiler coches eléctricos en Elgoibar Emugi (www.emugicochecompartido.net), Alquiler bici (www.dbizi.com)

8.1.7.1. La incorporación de la bicicleta a la agenda política y social

Son de gran interés para la planificación de la movilidad sostenible las propuestas relacionadas con las redes no motorizadas. De un lado, el *Plan Territorial Parcial* incluye una red de paseos peatonales y de vías ciclistas que enlazan diferentes zonas urbanas y municipios. Por otro, el *Plan Territorial Sectorial de Vías Ciclistas de Guipúzcoa* (Norma Foral 2/2013) incluye conexiones interurbanas aunque sin relevancia aún como elemento de disuasión de los modos motorizados. Estas iniciativas ayudan a conformar un nuevo modelo de transporte más sostenible en distancias cortas, conectando los municipios más cercanos y las zonas que no tengan mucha pendiente.

Se publicó también la *Estrategia de la Bicicleta de Guipúzcoa* (Gea 21, 2015). Tal y como recogía la *Norma Foral de Vías Ciclistas de Guipúzcoa, 2014-2022*, en su título V sobre *Potenciación del uso de la Bicicleta*, artículo 81, la *Estrategia de la Bicicleta* es el instrumento adecuado para el desarrollo de la política de movilidad sostenible. Es un documento revisable cada cinco años que ha de definir “las políticas y líneas de actuación que tendrán como objetivo final la potenciación del uso de la bicicleta y de las vías ciclistas de Guipúzcoa. Concretará los recursos necesarios para su ejecución, su programación temporal, los sistemas de coordinación con otras administraciones y agentes, así como los mecanismos para su evaluación”.

La bicicleta se ha convertido en un medio de transporte cotidiano, utilizado por un buen número de personas en el territorio de Guipúzcoa. Es necesaria una política integral que permita acceder a un mayor número de espacios y a personas más diversas, que la convierta en una alternativa real al automóvil.

En el actual contexto de crisis económica, la movilidad ciclista representa una oportunidad para la inclusión de las personas jóvenes y de los colectivos de rentas bajas como medio de transporte cotidiano en un radio de acción de unos 7 km. En el País Vasco y en el territorio histórico de Guipúzcoa la bicicleta, ha superado las iniciales críticas a este medio y las reticencias a las inversiones que conllevaba. Tal y como señala la *Estrategia*, “la bicicleta ha vuelto para quedarse”. La gran mayoría de las fuerzas sociales, políticas y económicas la han incorporado a su discurso y la ciudadanía la considera como un medio de transporte más; el 87%¹¹⁷ de la población guipuzcoana piensa que el uso de la bicicleta está bien o muy bien, y la mayoría de la población (el 79%) está de acuerdo (35%) o muy de acuerdo (44%) en invertir más recursos públicos para la movilidad ciclista.

Algunos municipios de Guipúzcoa cuentan con infraestructuras ciclistas que, aunque en su mayoría no constituyen redes, son útiles para canalizar desplazamientos cotidianos. Por otro lado, cada vez se instalan más aparcamientos para bicicletas, lo que permite la intermodalidad con el transporte público, especialmente en las estaciones ferroviarias. En este sentido, la entrada en vigor el *Reglamento de Armonización de los servicios públicos regulares de personas viajeras por carretera* (Autoridad Territorial del Transporte de Gipuzkoa, 2015), integradas en la Autoridad Territorial del Transporte de Guipúzcoa, ha permitido mejorar el acceso de bicicletas a los autobuses de las empresas adheridas al *Sistema Mugi*.

En Guipúzcoa se han construido 200 km de vías ciclistas de los 439 previstos, es decir, el 45% de la red propuesta. La *Estrategia* entiende esta red como un instrumento para conformar itinerarios que ofrezcan una conectividad significativa entre los núcleos urbanos, las áreas de actividad económica y los equipamientos en el radio de acción ciclista. Esto convierte a la bicicleta en una alternativa real a otros modos de transporte.

Desde hace una docena de años se detecta en los municipios guipuzcoanos un creciente interés por la movilidad sostenible y la bicicleta, y se ha extendido la idea de su promoción como medio de transporte a escala local. Esta nueva situación ha llevado a la redacción de algunos planes relacionados con la movilidad ciclista y algunas actuaciones se han plasmado en la adecuación de tramos o redes ciclistas con diferentes niveles de desarrollo y uso.

¹¹⁷ Encuesta de la Bicicleta, 2014.

8.1.8. El estancamiento en el desarrollo de un marco normativo de la movilidad sostenible

En 2011, el Gobierno Vasco inició un proceso legislativo para dar forma a un proceso gradual de implantación de un modelo de movilidad más sostenible. A tal fin presentó el *Borrador del Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible* que, del mismo modo que en Navarra, no llegó a ser aprobado definitivamente. Este proyecto proponía un marco competencial en el que el *Plan de Movilidad General del País Vasco* señalaba las directrices de los instrumentos de planificación de menor escala, e incluía la planificación sectorial de los distintos modos de transporte (viario, ferroviario, portuario, etc.)

Por debajo quedarían los *Planes de Movilidad de los Territorios Históricos* y los *Planes de Movilidad Urbana*, obligatorios para los municipios de más de 20.000 habitantes. En este caso se contemplaba la posibilidad de que, si los municipios lo deseasen, pudieran elaborar planes de movilidad de forma consorciada o mancomunada. Se trataba de un plan a diez años, revisable con carácter bianual. Finalmente, se incluyeron los planes de movilidad a centros de actividad. En todas las figuras de planificación se contemplaba la necesidad de incorporar instrumentos de evaluación y seguimiento de las medidas previstas en los planes. Sin embargo, el proyecto de ley no llegó a aprobarse. El motivo del bloqueo legislativo estuvo en los problemas competenciales planteados en 2012 por las Diputaciones Forales de Vizcaya y de Álava que interpusieron un recurso, y al hecho de que, posteriormente, el Pleno de la Comisión Arbitral declarase la pérdida sobrevenida de las cuestiones planteadas por las Diputaciones (Decisión 4/2012). En resumen, el Gobierno Vasco no ha avanzado en la aprobación definitiva del Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible.

En otros casos, la ausencia de una ley de movilidad sostenible puede sustituirse por otras leyes que cubran aspectos de la movilidad en relación al urbanismo, la accesibilidad o la movilidad ciclista. En general, la legislación urbanística vasca no incorpora suficientes criterios de sostenibilidad (Ley 2/2006). Uno de los aspectos que permiten hacer esa afirmación es el estándar de estacionamiento fijado en la ley que supone un incentivo al uso del coche al facilitar su estacionamiento en destino y en origen. El artículo 79 de la Ley 2/2006 del Suelo y Urbanismo de la Comunidad Autónoma del País Vasco, incluido en el capítulo III sobre *Cuantías y estándares*, se refería a los mínimos para la reserva de terrenos destinados a dotaciones y equipamientos de la red de sistemas locales en suelo urbano y urbanizable, y señalaba:

“b. Para aparcamiento de vehículos. 0,35 plazas por cada 25 m² de superficie de techo sobre rasante destinada a usos distintos de los dotaciones públicas en parcela de titularidad privada, y de 0,15 plazas por cada 25 m² de superficie de techo, computado de igual modo, en terrenos destinados a dotaciones públicas” (Ley 2/2006).

Derivado de la legislación del suelo, se aprobaron los estándares urbanísticos (Decreto 123/2012), una propuesta preocupante en lo que se refiere al estacionamiento. El decreto señalaba que, tanto en suelos residenciales como terciarios, o de otro tipo, el estándar sería al menos de 0,35 plazas de aparcamiento por cada 25 m² de superficie de techo sobre rasante. Lo que significaba 1,5 plazas/ 100 m², una ratio muy elevada desde el punto de vista de la sostenibilidad.

Otro aspecto importante recogido en los PMUS y que cuenta con marco normativo es la accesibilidad a los espacios urbanos y del transporte. Hay que tener en cuenta que una mejor accesibilidad para las personas con discapacidad también mejora y facilita la accesibilidad para el conjunto de la población.

Por esta razón, hay que señalar la Ley 20/1997 para la Promoción de la Accesibilidad del País Vasco, que en su artículo primero tiene por objeto “garantizar la accesibilidad del entorno urbano, de los espacios públicos, de los edificios, de los medios de transporte y de los sistemas de comunicación para el uso y disfrute de forma autónoma por todas las personas y en particular por aquellas con movilidad reducida, dificultades de comunicación o cualquier otra limitación psíquica o sensorial, de carácter temporal o

permanente”. El artículo 5, se refiere a la accesibilidad en el transporte “los transportes públicos de viajeros competencia de las Administraciones públicas vascas garantizaran su accesibilidad”.

Igualmente relevante es el Decreto 68/2000, de 11 de abril, por el que se aprueban las normas técnicas sobre condiciones de accesibilidad de los entornos urbanos, espacios públicos, edificación y sistema de información y comunicación, así como el decreto 126/2001, de 10 de julio, por el que se aprueban las Normas Técnicas sobre Condiciones de Accesibilidad en el Transporte.

El siguiente aspecto contemplado en los PMUS es la movilidad ciclista. Su planteamiento general, el diseño de las redes y la promoción de este medio de transporte deben adaptarse a la regulación existente. En el ámbito estatal la Ley 6/2014 de 7 de abril, por la que se modifica la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (reforma aprobada por Real Decreto Legislativo 339/1990 de 2 de marzo) atendía algunas demandas ciclistas.

Por otro lado, el artículo primero de la Norma Foral de Vías Ciclistas del Territorio Histórico de Guipúzcoa (Norma Foral 1/2007) señalaba que “Las bidegorris disponen de un soporte normativo que las entiende como un nuevo tipo de infraestructura viaria específica para el desarrollo de la movilidad no motorizada, preferentemente ciclista”. Recogía el mandato para elaborar el PTS Vías Ciclistas, y establecía el Consejo de la Bicicleta como máximo órgano consultivo y asesor, así como un foro de participación. En el ámbito local, son varios los municipios que han incorporado la bicicleta a su marco regulador cuyas necesidades incluyen en la normativa urbanística y adaptan las ordenanzas de movilidad para su mayor seguridad y comodidad.

8.1.9. El Pacto de los Alcaldes y Alcaldesas, un compromiso más

Los municipios vascos han empezado a caminar en esta estrategia. En 2015, con el apoyo del Ente Vasco de la Energía, 19 municipios vascos participaron en el Pacto de los Alcaldes y Alcaldesas para el clima y la energía, una iniciativa europea que pretende modificar los usos de la energía en el ámbito municipal. Estos municipios han contado con el apoyo del EVE para llevar a cabo sus acciones y entre ellos se encuentra San Sebastián-Donostia.

Actualmente, la lista de municipios de Euskadi que participan en el proyecto está formada por Abanto-Zierbena, Amezketta, Amurrio, Areatza, Balmaseda, Basauri, Bilbao, Donostia-San Sebastián, Vitoria-Gasteiz, Errenteria, Güeñes, Hondarribia, Irún, Mungia, Muskiz, Oñati, Portugalete, Usurbil y Tolosa, que participan en diferentes grados de desarrollo del Pacto. Los municipios firmantes se comprometen a ir más allá de los objetivos establecidos por la Unión Europea para 2020, ya que persiguen reducir las emisiones de CO₂ en al menos un 20% como resultado de aumentar en un 20% la eficiencia energética y cubrir un 20% de la demanda energética con renovables.

Los municipios firmantes deben elaborar un Plan de Acción para la Energía Sostenible (PAES) que recoja medidas que favorezcan la movilidad sostenible (fomento del transporte público, de la bicicleta y de los desplazamientos a pie, uso de vehículos limpios y eficientes, medidas de calmado de tráfico, mejora de la accesibilidad, implantación de carriles bici, etc.), propuestas todas ellas que encajan en los PMUS.

8.1.10. Las políticas de salud apuntan a la movilidad sostenible

La población vasca disfruta de una esperanza de vida entre las más altas de Europa, en parte debido a la apuesta de las instituciones vascas por un entorno saludable mediante la coordinación de diversas políticas. Así lo ha dejado claro la apuesta local de los municipios vascos a través de Udalsarea 21 con la firma de la Carta de Aalborg + 10 (2004). Esta Carta recoge, en su compromiso séptimo, la acción local para la salud donde se insta a los municipios a incorporar criterios de salud en sus propuestas. En concreto señala que hay que “movilizar a los agentes de planificación urbana para que incorporen consideraciones hacia la salud pública en sus estrategias e iniciativas de planificación”.

A la luz de este mandato, se desarrolla el *Plan Salud de Euskadi, 2013-2020* (Gobierno Vasco, 2013) que tiene un objetivo compartido por las distintas instituciones vascas y un carácter intersectorial. Este marco estratégico se compone de cinco líneas de actuación, 33 objetivos y 146 acciones. Algunos de los objetivos están relacionados con la movilidad sostenible como el siguiente:

Objetivo 1.3. Apoyar el desarrollo de políticas públicas que actúen sobre los determinantes estructurales e intermedios que inciden en la salud y en las inequidades en salud.

Este objetivo desarrolla acciones relacionadas con la movilidad y la accesibilidad entre las que se encuentra las señaladas en el punto 1.3.2 destinadas a la intervención coordinada para fortalecer el bienestar social como es la “planificación de la movilidad urbana y del transporte público, facilitando alternativas saludables como el desplazamientos a pie y en bicicleta”, el “desarrollo de espacios con equipamientos de actividad física, interiores y exteriores de acceso universal”, la “promoción del uso compartido de los espacios públicos con criterios de aprovechamiento intergeneracional y adaptación a los colectivos más vulnerables: mayores, niños y niñas, y personas con discapacidad”, o el “diseño y ejecución de la ciudad de forma integrada para su uso por parte de todas las personas mediante la inclusión de la perspectiva de género-urbanismo seguro e inclusivo, mapas de análisis urbanísticos para la detección de puntos negros”. Todas las propuestas encajan en los criterios de los PMUS. Además el Plan Salud prevé una valoración anual para comprobar el cumplimiento de los objetivos. En 2014 ya se ha publicado la primera evaluación (Gobierno Vasco, 2013).

8.2. Situación actual de los Planes de Movilidad Urbana Sostenible en el País Vasco

En este apartado se analizan los primeros pasos que el Gobierno Vasco dio a finales de los noventa y comienzos del siglo XXI para desarrollar planes de movilidad en el marco de los Planes de Acción de las Agendas 21. Igualmente se describe la llegada de las ayudas de la E4 y cuál ha sido su desarrollo.

8.2.1. Los primeros planes a la luz de las Agendas Locales 21

Entre 2000 y 2010 se pusieron en marcha 239 Agendas Locales 21 en el País Vasco, lo que representaba el 95% de los municipios y el 99% de la población. Comenzaron a desarrollarse Planes de Acción en los que el transporte era un sector clave (IHOBE, 2012, Gobierno Vasco, 2005). Las Agendas Locales 21 sirvieron para sacar a la luz los principales problemas relacionados con la deficiencia o ausencia de servicios de transporte público, el excesivo uso del automóvil o el escaso espacio para los ciclistas.

Como ya se ha señalado al principio de este bloque, la elaboración de Planes de Movilidad en el País Vasco se inició con anterioridad a la llegada de ayudas de la E4. Hacía ya una década que los municipios vascos habían comenzado a trabajar en la movilidad sostenible, lo que sitúa a esta autonomía como pionera en la implantación de planes de este tipo. Los *Planes de Acción de las Agendas 21* proponían medidas para resolver las deficiencias del transporte mediante la aplicación del calmado de tráfico, las restricciones de vehículos, la regulación del estacionamiento a través de la OTA o la mejora de los servicios de transporte colectivo.

Los diferentes Programas Marco Ambientales han favorecido la movilidad sostenible, no sólo mediante un cambio en la prioridad de los medios de transporte, sino también con la búsqueda de otro modelo urbanístico. Pero fue la creación de la Red Vasca de Municipios hacia la Sostenibilidad (Usalsarea21) lo que impulsó la puesta en marcha de las Agendas y la implantación de las medidas. Además, el IHOBE canalizó recursos humanos y económicos para la ejecución de los planes sectoriales, al tiempo que informaba a los responsables municipales y los formaba para su implementación en lo relativo a la movilidad sostenible.

En este sentido, los municipios vascos dispusieron desde 2004 de una *Guía práctica para la elaboración de Planes Municipales de Movilidad Sostenible* que ayudó a conocer los métodos en los procesos de planificación de la movilidad: desde los datos necesarios para aproximar adecuadamente los

diagnósticos a los procesos de participación ciudadana, el trabajo con los diferentes departamentos, o los órganos necesarios para el seguimiento y evaluación del Plan.

Además, el IHOBE fue el encargado de realizar campañas divulgativas en los municipios. La celebración anual de *la Ciudad sin mi Coche* y la *Semana Europea de la Movilidad* permitió a muchos ayuntamientos ensayar de forma provisional la peatonalización de calles o la restricción del coche en zonas más amplias. En algunos casos, estas medidas de carácter temporal sirvieron para que la población comprobara las ventajas y facilitara su implantación permanente.

Ante la demanda de ejecución de acciones relacionadas con la mejora de la movilidad municipal, Udalsarea 21 abrió una línea de financiación para subvencionar parte de los Planes de Movilidad. En 2004 comenzaron a elaborarse en los municipios de Zarautz, Arrasate, Tolosa o en los municipios del Bajo Deba: Eibar, Deba, Elgoibar, Ermua, Mallabia, Mendaro, Mutriku y Soralue; en algunos casos, únicamente se llegó a la fase del diagnóstico, y en otros se realizó el plan completo. Según la información del Gobierno Vasco, en 2005 había ocho municipios que contaban con Planes de Movilidad Sostenible: Basauri en Vizcaya, Arrásate, Azkoitia, Azpeitia, Tolosa, Erandio y Zarautz, y Amurrio en Álava. Además había otros cuatro Planes Comarcales que aglutinaban a 44 municipios, uno en la Comarca de Arratia en Álava, dos en la Comarca de Mungialdea y en la de Lea Artibai en Vizcaya, y uno en Guipúzcoa en la Comarca Debarrena (IHOBE, 2005).

Estos primeros pasos fueron fundamentales para extender una cultura favorable a que nuevas formas de movilidad dejaran espacio a las vías ciclistas y a los itinerarios peatonales. Se trataba de iniciativas que daban la palabra a la sociedad, con herramientas y recursos que permitían hacer propuestas fuera de los departamentos técnicos de la Administración.

8.2.2. La llegada de las ayudas del Plan de Acción de la E4

Como ya se ha señalado, para reconducir esta situación el País Vasco llevaba años diseñando la hoja de ruta energética y climática conforme a las directrices comunitarias y españolas. El 23 de marzo de 2006 el Gobierno Vasco suscribió el Convenio de colaboración entre el Instituto de Diversificación y Ahorro Energético (IDAE) del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, y el Ente Vasco de la Energía (EVE) dependiente del Departamento de Industria, Comercio y Turismo del Gobierno Vasco. Mediante el citado convenio, se acordaron las ayudas públicas dentro del Plan de Acción E4 2005-2007 de forma que el EVE pudiera gestionar las ayudas públicas y las inversiones relacionadas con la eficiencia energética, medidas que permitirán apoyar económicamente el desarrollo de Planes de Movilidad Urbana Sostenible.

Fruto de este acuerdo se redactó el primer Programa de Ayudas (IDAE y EVE, 200) para “promover la realización de proyectos de mejora energética en la Comunidad Autónoma del País Vasco”. Los planes de movilidad querían impulsar un cambio modal que propiciara el uso de los medios de transporte de menor consumo energético. En concreto en el sector del transporte se incluye el código de la medida 21 correspondiente a Planes de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS) cuyos beneficiarios serían ayuntamientos, mancomunidades y otros entes locales, así como sociedades municipales, agencias de desarrollo local o entidades similares.

El EVE era el órgano gestor de las ayudas del IDAE; actuaba de forma similar a como sucedía en otras comunidades autónomas: otorgaba un 60% del coste subvencionable del plan (IVA no incluido), si bien, no podían superarse los importes fijados por el IDAE.

Los planes subvencionados debían tener unos contenidos mínimos de acuerdo a la guía del IDAE. En el caso del País Vasco, al contar con una Guía anterior y con experiencia previa en la elaboración de PMS, incorporaba algunas diferencias. Por ejemplo insistía en la mejora de la accesibilidad para personas con discapacidad. La estructura metodológica contemplaba los siguientes aspectos:

Diagnóstico de la situación de partida y proyección previsible de las variables de movilidad. El análisis incluía varios aspectos: gestión del aparcamiento, oferta de transporte público, ordenación de la red viaria, reparto modal de la movilidad, existencia de entornos o barreras discapacitantes, gestión del transporte a los grandes centros de actividad, gestión de la movilidad en centros de actividad, y reparto de mercancías en el entorno urbano

Definición de los objetivos generales relacionados con la movilidad eficiente, contemplando tanto los de carácter energético como aquellos relativos a la eliminación de entornos discapacitantes; accesibilidad de todos los barrios o las redes de transporte colectivo; peatonalización de los cascos urbanos y creación de espacios seguros para el esparcimiento de colectivos vulnerables al tráfico (niños, mayores, etc.)

Definición de objetivos específicos e indicadores. Se establecían objetivos específicos que, alineados con los objetivos generales del plan, fueran cuantificables, medibles, y con un ámbito temporal definido. Cada objetivo específico tendría un indicador asociado que permitiera conocer con certeza su grado de cumplimiento. Todos los indicadores habían de contar con datos de partida.

Plan de Acción. Se describían las acciones o proyectos a llevar a cabo para el logro de los objetivos específicos citados. Se identificaban los plazos para su realización, así como los procedimientos para su seguimiento, evaluación y revisión. Las acciones se englobaban en los siguientes ámbitos:

- Regulación y control del acceso y del estacionamiento en centros urbanos.
- Desarrollo y mejora de la oferta de los diferentes modos de transporte público y de la explotación de las infraestructuras de transporte de competencia municipal.
- Desarrollo de medidas de integración institucional tarifaria y física de los diferentes sistemas de transporte público y su intermodalidad.
- Potenciación de estacionamientos disuasorios en las estaciones o paradas de las afueras de los centros urbanos o en el ámbito metropolitano.
- Ordenación y explotación de la red viaria principal, en relación a los diferentes modos de transporte.
- Fomento de la movilidad a pie y en bicicleta, mediante la construcción o reserva de espacios y la supresión de barreras arquitectónicas, para el peatón y la bicicleta, en un entorno adecuado, seguro y agradable para los usuarios.
- Gestión de la movilidad en los centros de actividad, existentes o previstos.
- Regulación de la carga, descarga y reparto de mercancías en el centro urbano.

Los fondos de los programas de ayudas a inversiones en transporte y movilidad eficiente que otorgaba el EVE, procedían de lo acordado en los convenios con el IDAE que se renovaban año a año hasta 2014. Sin embargo, las partidas destinadas a apoyar PMUS se frenaron en 2011 debido a los reajustes presupuestarios del propio IDAE como consecuencia de la crisis. Aunque el IDAE continuó dando apoyo económico a proyectos que avanzaran hacia un cambio en el comportamiento modal, a partir de entonces las ayudas se destinaron a otras propuestas como la adquisición del coche eléctrico.

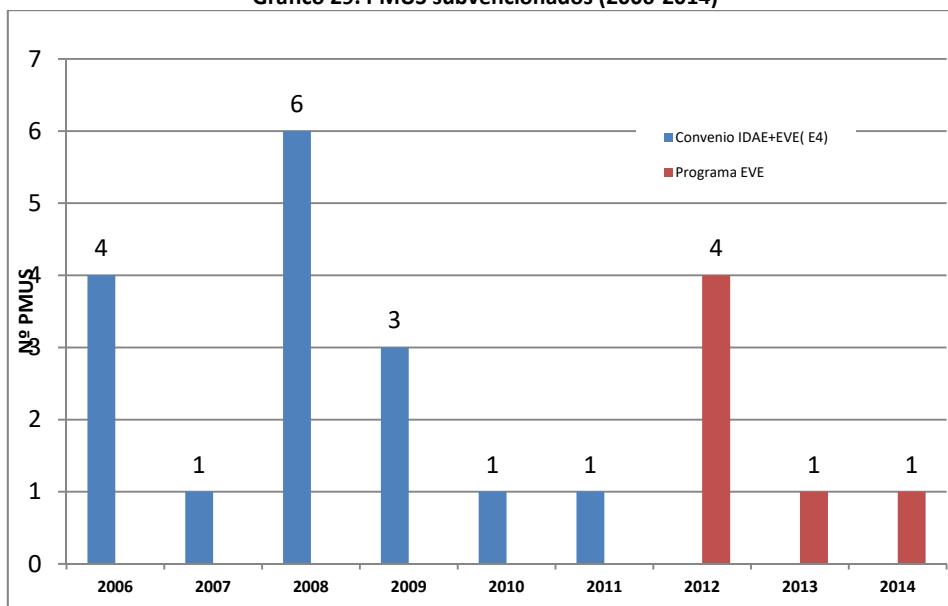
Los Planes de Movilidad que se han seguido elaborando en el País Vasco mantienen el mismo nivel de exigencia, gestión y procedimiento que aquellos que disfrutaban de las subvenciones del IDAE. No cabe duda que los recortes en las aportaciones del IDAE afectaron al número de planes realizados, aunque eso no significa que no se apoyara su elaboración. Lo que ha ocurrido es que, a partir de esa fecha, han sido otros organismos los que lo han impulsado: el EVE y la Dirección de Transporte del Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transporte del Gobierno Vasco han sido los encargados de realizar las aportaciones económicas ante la paralización de las ayudas del IDAE. En concreto, entre 2012 y 2014 han aportado 7,25 millones € a proyectos de transporte: se asignaron 3 millones €, en 2012, 2,750 millones en 2013 y 1,5 millones en 2014 (Resolución de 10 de julio de 2014).

Eso sí, a partir de 2012 se modificaron algunas condiciones de las ayudas. Por un lado, las líneas subvencionables ya no se dirigían a la realización de PMUS, sino a actuaciones relacionadas con los planes. Serían objeto de subvención “los estudios de viabilidad previos a la implantación de medidas específicas de movilidad sostenible y los estudios de seguimiento de medidas ya implantadas, ambos en el ámbito de la movilidad urbana sostenible”. El importe de la ayuda sería del 30% del coste subvencionable del estudio. En aquellas propuestas orientadas a la consecución de los objetivos previos establecidos en un PMUS, el importe de esa ayuda alcanzaría el 50% del coste subvencionable, si bien el posible beneficiario habría de presentar el plan específico al que se hace referencia. Otra línea de subvención estaba dirigida a proyectos piloto relacionados con PMUS, y tenía como objetivo comprobar la viabilidad de las actuaciones de movilidad urbana sostenible. En general, el importe de la ayuda era del 30% del coste subvencionable del proyecto piloto. En iniciativas de este tipo orientadas a la consecución de los objetivos previos establecidos en un PMUS, el importe de la ayuda llegaba al 50% del coste subvencionable del proyecto piloto, si bien el posible beneficiario tenía que presentar el plan específico al que se hacía referencia.

8.2.3. Evolución en la elaboración de PMUS en el País Vasco

Fruto de las políticas ambientales y de transporte del Gobierno Vasco, la sostenibilidad forma parte de la planificación de la movilidad. Las líneas de subvención anteriormente señaladas han dado como resultado 22 Planes de Movilidad, bien a través de los convenios con el IDAE en el desarrollo de la Estrategia de Ahorro Energético, 4, o mediante los Programas del EVE, en colaboración con el Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transporte del Gobierno Vasco, tal y como se expresa en la siguiente tabla:

Gráfico 29. PMUS subvencionados (2006-2014)



Fte. Convenios entre 2006-2011 IDAE y EVE, y Programa EVE (2012-2014).

En estos años el número de planes elaborados ha sido muy superior a los subvencionados por el EVE en sus distintas modalidades. Los ayuntamientos también han realizado PMUS por iniciativa municipal y con fondos propios. Además, las diputaciones forales han actuado también como impulsoras, otorgando ayudas económicas importantes a los Planes de Movilidad Sostenible de carácter mancomunado o comarcal. No puede olvidarse el papel que ha desempeñado la red Udalsarea21 como impulsora de medidas que proponían la realización de PMUS en los Planes de Acción¹¹⁸ de las Agendas 21.

¹¹⁸ Programas IDAE-EVE para los años 2006 a 2011 de ayudas públicas a inversiones en eficiencia energética dentro del Plan de Acción de la E4. Para la configuración del mapa de PMUS en el País Vasco ha sido de gran utilidad la información facilitada por Juan Manuel Fernández, Jefe del Área de Transporte del Ente Vasco de la Energía (EVE) el 22 de enero del 2015.

En la actualidad hay 32 PMUS en el País Vasco, de los que seis tienen un carácter comarcal mancomunado: Cuadrilla de Ayala, Comarca de Nerbioi-Ibaizaba, Mancomunidad de Uribe Kosta, Comarca del Bajo Deba o Comarca de Goierri. Los municipios afectados alcanzan los 60 municipios¹¹⁹. De las capitales vascas cabe señalar que cuentan con PMUS San Sebastián-Donostia y Vitoria-Gasteiz, no así Bilbao, que no convocó el correspondiente concurso hasta 2015. Algunos municipios están en este momento revisando sus planes, lo que demuestra que esta forma de planificación se ha convertido en una herramienta útil para la actuación municipal en materia de movilidad.

Un elemento que ha influido en la realización de PMUS a partir de 2014 ha sido la aprobación de la Ley de Economía Sostenible y su entrada en funcionamiento en el mes de julio de ese año. El hecho de que las subvenciones a los servicios de transporte municipal estuvieran asociadas a que el ayuntamiento solicitante contara con un PMUS aprobado, disparó la iniciativa municipal para su elaboración.

8.3. Balance de las políticas de movilidad sostenible

La movilidad sostenible en el País Vasco está condicionada por una diversidad de factores que facilitan o dificultan el éxito de los planes. Al analizar las principales políticas y herramientas en Euskadi, se ha constatado el esfuerzo llevado a cabo por todos los niveles de la Administración. A continuación se quiere comprobar si estos esfuerzos han dado sus frutos en el camino hacia una movilidad más sostenible. Para ello se revisa la evolución de los principales indicadores desde el momento en que se comenzaron a poner en marcha las medidas favorables a la movilidad sostenible. Entre los indicadores que permiten controlar la movilidad hacia pautas de sostenibilidad cabe incluir todos aquellos que permiten la accesibilidad a los diferentes medios de transporte, la construcción de infraestructuras adecuadas, la configuración de los servicios de transporte público y colectivo, etc; en definitiva todos aquellos datos que muestran si el modelo avanza correctamente hacia la movilidad sostenible.

8.3.1. Accesibilidad a los medios de transporte

La accesibilidad a los diferentes destinos se ve condicionada por diversos factores, entre los que se incluye el modelo territorial y urbanístico. Un modelo disperso, que aleja los orígenes y los destinos de los viajes, obliga a la ciudadanía a desplazarse de forma motorizada empleando mucho tiempo, energía y dinero, al tiempo que genera un buen número de impactos. Es lo que sucede con el acceso a los polígonos industriales, parques empresariales, colegios, centros comerciales, universidades u hospitales. Este modelo ha obligado a la mayoría de la población a tener coche y permiso de conducir. En realidad, esta supuesta universalización de la motorización no existe porque no todas las personas pueden o quieren conducir. A continuación se van a revisar algunos indicadores básicos para evaluar estas tendencias 1992 a 2014.

8.3.1.1. La respuesta a la estructura demográfica

Es importante conocer la dinámica demográfica para comprobar si las propuestas de planificación se adaptan a la demanda y permiten diseñar escenarios adecuados para la movilidad del futuro. En Euskadi, durante los últimos 24 años hay una tendencia al crecimiento demográfico. Entre 1992 y 2014 se ha producido un aumento de 85.667 habitantes. Tras una primera fase de estancamiento que se prolongó hasta 2001, comenzó un aumento continuo hasta 2012, registrándose en los dos últimos años un pequeño descenso. Un número mayor de habitantes significa también un incremento de la movilidad cotidiana y la necesidad de diseñar servicios de transporte de acuerdo a estas premisas.

Pero el sistema de movilidad debe contemplar también a quienes visitan esta comunidad autónoma y que utilizan el espacio público y los sistemas de transporte colectivo. Desde la tregua de ETA en 1999, el incremento del turismo ha evolucionado en paralelo a los anuncios de “alto el fuego” de 2006 y 2010, registrándose un crecimiento de 1,7 millones de entradas en el periodo 1992-2014, distribuidos entre los tres territorios vascos (Observatorio Turístico del País Vasco).

¹¹⁹ No se han contabilizado los Planes de Movilidad que se realizaron en el marco de los Planes de Acción de las Agendas 21 Locales,

Como ya se ha señalado para evaluar la movilidad es necesario conocer las necesidades de desplazamiento de la población. Así, los menores de 9 años, en edad escolar, se mueven en un radio más limitado, entre la casa y la escuela; las personas de 18 a 64 años se mueven para ir al trabajo y al estudio; y entre los mayores de 65 años los desplazamientos comienzan a reducirse, y por lo general, utilizan más el transporte colectivo, aunque cada vez es más frecuente que continúen conduciendo en distancias cortas. En los últimos años comienza a ser frecuente la presencia de mayores de 90 años para quienes la movilidad se reduce sustancialmente.

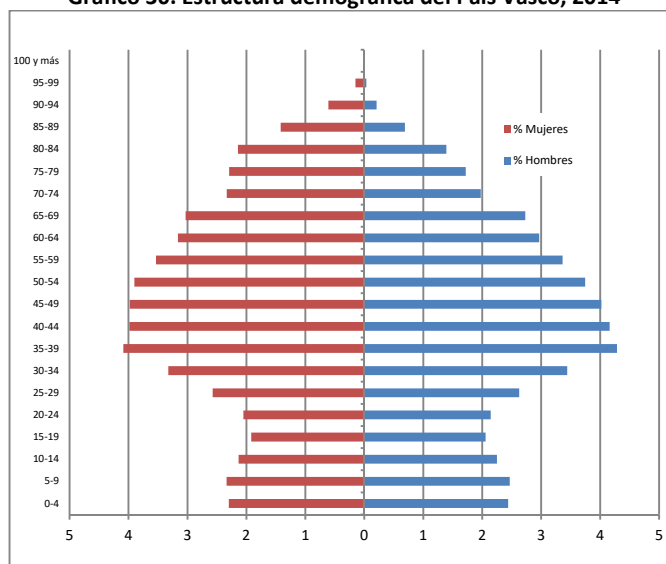
Tabla 81 Evolución de los principales grupos de edad en el País Vasco (2007-2014)

	2007	%	2014	%
0 a 9 años	186.730	8,72	208.903	9,54
10 a 19 años	170.628	7,67	182.991	61,35
20 a 64 años	1.387.370	64,77	1.342.959	61,35
65 a 79 años	290.564	13,57	308.161	14,08
80 y más años	106.568	4,98	145.971	6,67
90 a 94			17.887	
95 a 99			4.019	
100 y mas			551	
TOTAL	2.188.985		2.211.442	

Fte. Elaboración propia a partir de los datos del Padrón y de los Censos de Población y Vivienda, INE

En relación con la estructura demográfica, entre 1991 y 2014¹²⁰, la población ha experimentado un envejecimiento progresivo. Este nuevo escenario del 2014 tiene demandas de movilidad diferentes a las del 1991. Por entonces había algo más de medio millón de habitantes con menos de 19 años, un 25,4%, mientras que en 2014 tan solo llegaba al 17,9% (391.894 habitantes). Por otro lado la población de más de 65 años ha aumentado en 187.540 personas en este periodo; de estas casi 100.00 correspondían a los mayores de 85 años que en 1991 representaban el 12,6% de los vascos (56.562 habitantes) y en 2014 alcanzaban 145.971 habitante, el 20,7%.

Gráfico 30. Estructura demográfica del País Vasco, 2014



Fte. Elaboración propia a partir de los datos del Censo de Población y Vivienda 1991 y del padrón continuo para 2007 y 2014.

Es importante ver la evolución de los menores de 10 años, un grupo que se mantiene a lo largo de estos años; en 1991 contaba con 197.656 menores y en 2014 con 208.903. El colectivo que ha descendido es aquel que se encuentra entre los 15 a 19 años y que está compuesto tan solo por 100.000 personas. La población en edad de trabajar (entre los 20 y los 64 años) se ha mantenido con un crecimiento de 40.720 personas. Este es el grupo que concentra un mayor grado de motorización y de uso del automóvil en los desplazamientos residencia-trabajo.

¹²⁰ Se ha utilizado la cifra del censo del 1991 ya que no se disponía de información detallada por grupos quinquenales del año 1992.

8.3.1.2. La accesibilidad de las personas con discapacidad

Aunque como se ha comentado, el grado de accesibilidad de los entornos urbanos y del transporte público en el País Vasco es elevado, es necesario seguir haciendo esfuerzos porque cada vez es mayor el porcentaje de personas con problemas de movilidad. Las personas que tienen dificultades para desplazarse en el espacio físico y en los medios de transporte en el País Vasco ascienden a 169.400. Además, existen otras 14.745 que viven en centros y cuya movilidad se reduce al ámbito del lugar de residencia cuando salen de él; por lo general, lo hacen en grupo y su desplazamiento es en medios de transporte colectivo discrecional¹²¹. Entre las personas con discapacidad se encuentran en situación de activos el 41,4% (INE, 2013) es decir, que tienen que acudir diariamente a su puesto de trabajo. Otros lo hacen a centros de estudio o a actividades cotidianas como estudiar, comprar, llevar a los hijos a la escuela, acudir al gimnasio o asistir a un concierto. Existen en Euskadi 117.700 personas que tienen problemas de movilidad de los que el 35,2% son hombres y el 64,7% mujeres. Casi el 40% de ellas tienen más de 65 años, no han sido nunca conductoras y son usuarias del transporte público.

Según el *Libro Blanco sobre discapacidad en Euskadi* elaborado por la Coordinadora Vasca de representantes de personas con discapacidad (EDEKA, 2013), el medio de transporte que más utilizan estas personas es el transporte público (61% de las personas con discapacidad). El 37% utiliza el autobús urbano, el 12% el metro, y el 10% el tren. El 25% utiliza el vehículo familiar o de los amigos, y sólo un 3% su propio automóvil. Estas personas con discapacidad necesitan servicios de transporte público y colectivo accesibles, autobuses escamoteables con pasillos amplios y piso continuo, aceras accesibles, transporte vertical que supere las pendientes, etc.

Sin embargo, el 45% de la población con discapacidad encuestada afirma que en alguna ocasión no han podido asistir a un acontecimiento por no disponer de medio de transporte. En concreto, en Vizcaya el 14% y en Álava el 10%, afirman que no han podido asistir a alguna actividad por no disponer de medio de transporte. En Guipúzcoa ese porcentaje es del 6%. Además, el 23% de los encuestados afirma que los medios de transporte no están nunca o en pocas ocasiones adaptados a las personas con discapacidad. Aunque por territorios estos porcentajes empeoran: en Vizcaya el 50% de la población dice que no están adaptados, y en Guipúzcoa el 35%; en esta ocasión la situación es algo mejor en Álava donde solamente el 15% señala este problema. En relación con los espacios públicos (calles, jardines, edificios públicos, etc.) el 21% de las personas con discapacidad de Euskadi consideran que no están adaptados; en el caso de Vizcaya este porcentaje es del 24%, y en Álava y Guipúzcoa del 19% de las personas con discapacidad.

8.3.1.3. Una motorización creciente

Como ya se ha señalado un indicador que condiciona la movilidad y la accesibilidad es el grado de motorización. Es lógico pensar que quien dispone de vehículo lo utiliza, y que ese uso requiere consumo de espacio, de energía y materiales, factores que provocan impactos ambientales importantes y que se señalan más adelante.

Desde 1992 a la actualidad el parque de vehículos del País Vasco no ha dejado de crecer. Ha pasado de 819.157 unidades en 1992, a 1.297.743 en 2014: 478.586 nuevos vehículos, mientras que en ese mismo periodo la población se ha incrementado únicamente en 85.667 habitantes.; por cada nacimiento se han comprado 5,5 vehículos. Entre 1992 y 2014 se ha pasado de los 389 vehículos/1.000 habitantes a los 593, y el de turismos de los 309 a los 432 turismos por cada 1.000 habitantes. Esta evolución en el incremento del parque se ha producido a pesar de la crisis que no parece haber influido en estos registros. En este periodo se observa además un incremento de las motocicletas que han pasado de 39.542 en 1992 a 114.901, un incremento del 190%. En el territorio histórico de Guipúzcoa, donde se

¹²¹ Los datos corresponden a la Encuesta de Discapacidad, Autonomía Personal y Situaciones de Dependencia del 2008 elaborada por el IMSERSO, Gobierno Español.

sitúa San Sebastián el parque de vehículos aumentó un 38,5% (170.577 vehículos) entre 1992 y 2014, de los que un 45% eran turismos (94.493 coches). Las motos también experimentaron un crecimiento importante, pasando de 17.108 motos en 1992, a 52.583 en 2014.

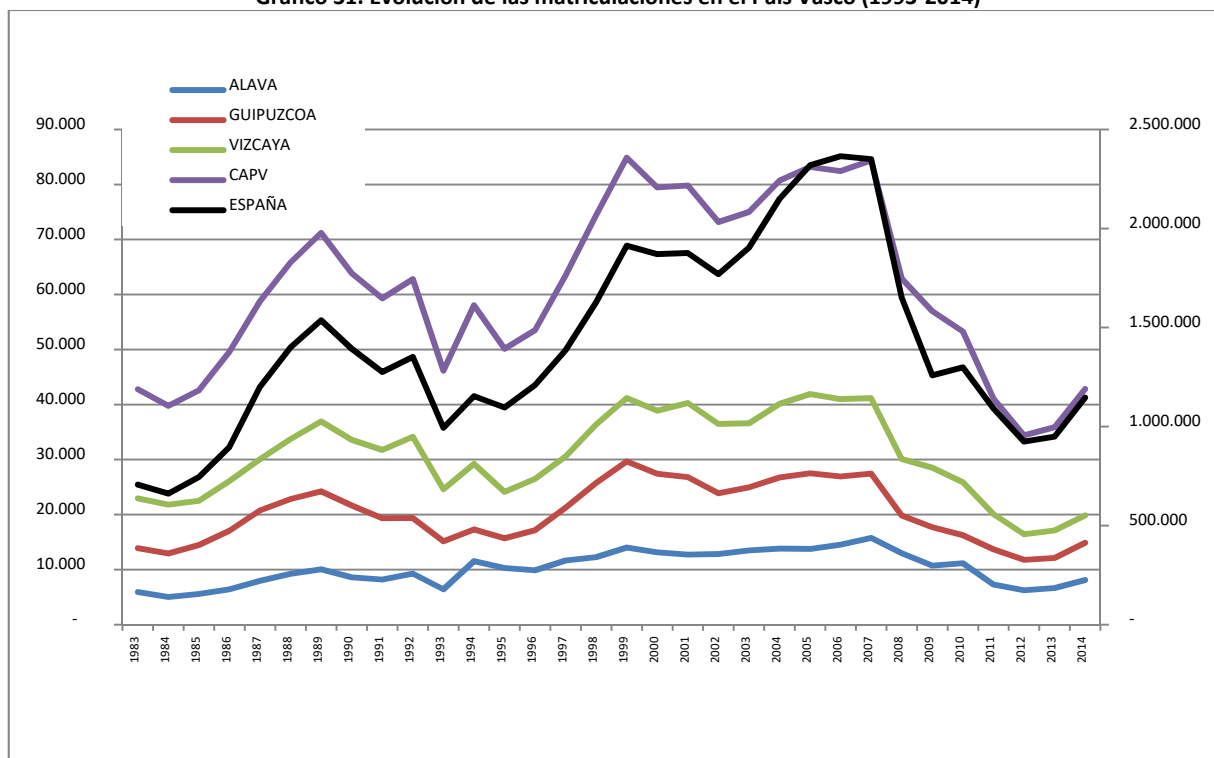
Tabla 82 Evolución del parque de vehículos por tipología en el País Vasco (2000-2014)

	Habitantes	Motos	Turismos	Vehículos	motos /1000h	turismos/1000h	vehículos/1000h
2000	2.098.596	50.245	820.618	1.051.537	23,94	391,03	501,07
2001	2.101.478	51.923	843.544	1.082.990	24,71	401,41	515,35
2002	2.108.281	53.563	861.225	1.108.552	25,41	408,50	525,81
2003	2.112.204	53.781	851.684	1.102.418	25,46	403,22	521,93
2004	2.115.279	57.259	874.085	1.138.201	27,07	413,22	538,09
2005	2.124.846	64.036	889.109	1.170.574	30,14	418,43	550,90
2006	2.133.684	72.600	893.371	1.191.303	34,03	418,70	558,33
2007	2.141.860	82.564	928.759	1.252.519	38,55	433,62	584,78
2008	2.157.112	90.721	939.235	1.275.782	42,06	435,41	591,43
2009	2.172.175	96.000	943.394	1.286.541	44,20	434,31	592,28
2010	2.178.339	101.848	949.655	1.299.807	46,75	435,95	596,70
2011	2.184.606	106.356	955.598	1.309.534	48,68	437,42	599,44
2012	2.193.093	109.202	955.937	1.309.104	49,79	435,89	596,92
2013	2.191.682	111.176	945.833	1.296.430	50,73	431,56	591,52
2014	2.188.985	114.901	946.694	1.297.743	52,49	432,48	592,85

Fte. Anuarios estadísticos generales de la DGT y datos del padrón continuo INE.

No se percibe un retraimiento que pudiera atribuirse a la crisis económica o a la planificación sostenible. Es posible que el impacto de esos factores no se perciba porque la gente mantiene sus vehículos, prolongando su vida media. Si se analizan las matriculaciones, se observa que caen a partir de 2008 en todos los territorios, al igual que lo hacen en el conjunto español. Aunque, a partir de 2011 se produce una recuperación, aunque esta no llega a los niveles anteriores a la crisis económica.

Gráfico 31. Evolución de las matriculaciones en el País Vasco (1993-2014)



Fte. Elaboración propia a partir de los anuarios de accidentes de la DGT.

El aumento en el índice de motorización es un indicador general que puede hacer pensar erróneamente en una distribución homogénea del parque de vehículos en el conjunto de la población. En 2014 había en Euskadi un parque móvil compuesto por 1.297.743 vehículos, de los cuales, 946.694 eran turismos: un índice de 599 vehículos y 432 turismos por cada 1.000 habitantes. En definitiva, existen más vehículos que hogares, con lo que a cada familia le corresponderían 1,46 vehículos, o 1,07 turismos. Este

indicador proporciona una imagen falsa de la realidad. Hay muchos hogares compuestos por personas mayores o por personas con discapacidad que no pueden conducir; hay también familias que carecen de los recursos económicos para tener un coche; pero, además, cada vez más hogares en Euskadi no tienen coche porque prefieren otras formas alternativas de desplazamiento.

Según la *Encuesta de Medio Ambiente-Familias del 2015* (Eustat, 2015), en Euskadi hay un 27,3% de familias que no tienen ningún coche, eso representa 242.576 hogares, que aplicando el índice del INE de 2,41 personas por hogar significa que 584.608 personas no tienen coche. Además en los hogares donde existe coche no todos los miembros lo utilizan, este es el caso de menores, personas con ciertas discapacidades o personas sin carnet de conducir. Por otro lado hay que señalar que un 29% de los hogares tiene más de dos y un 5,4% más de tres (INE y Eustat)

Uno de los factores determinantes es la disponibilidad económica para adquirir un coche y mantenerlo. Según la Encuesta de Medio Ambiente-familias del 2015, el 59,6% de los hogares sin automóvil tienen ingresos por debajo de 1.000 € mensuales, mientras que sólo un 12,6% de los hogares de rentas altas (con ingresos por encima de 2.500 € mensuales) no tienen coche. Sorprende que existan 1,4% de los hogares con ingresos menores de 1.000 € que disponen de tres coches. Son los de rentas más elevadas los que tienen más de dos coches (un 38,9%), o tres o más (9,3%) (Eustat 2015). Solo el 17% de los hogares compuestos por hombres no tienen coche frente al 42,6% de las mujeres, al tiempo que el 30,7% de los hogares con más de tres coches son de hombres frente al 3,7% de mujeres. Las personas mayores son las que residen en hogares sin coches, el 46,3%, aunque en este grupo están los que llegan a tener más hogares con tres o más coches: el 6,5%.

8.3.1.4. La capacidad para poder conducir

Un indicador que expresa el grado de dependencia que tiene la sociedad en el uso del coche es la posesión del permiso de conducir. En el caso del País Vasco, su evolución en las últimas décadas indica una mayor dependencia de este permiso para desplazarse de forma autónoma en la ciudad y en un territorio cada vez más alejado y disperso. Lejos de lo que se pudiera pensarse, debido al gran apoyo que tienen las políticas favorables a la movilidad “sostenible”, Euskadi y el territorio de Guipuzkoa, tiene un índice muy superior de posesión de permiso que el resto de España.

Tabla 83 Evolución de la predisposición a conducir en la población

Número de habitantes	España	Euskadi	Guipúzcoa
1992	38.872.268	2.104.041	676.488
Permisos	15.404.638	889.523	317.618
%	39,63	42,28	46,95
2007	45.200.737	2.141.860	694.944
Permisos	22.777.657	1.173.829	413.207
%	50,39	54,80	59,46
2014	46.771.341	2.188.985	715.148
Permisos	26.204.871	1.254.616	441.458
%	56,03	57,31	61,73

Fte. Censo de población y Vivienda 1991 y Padrón Continuo 2007 y 2014.

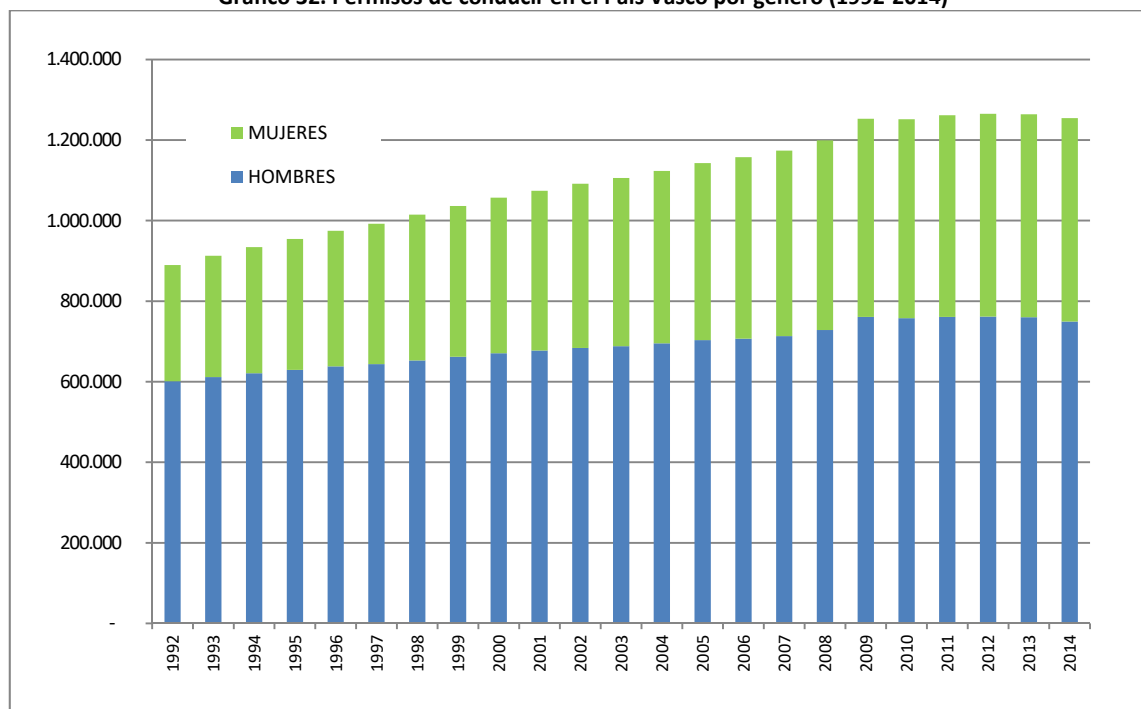
Como se ha visto en el cuadro superior, cada vez un porcentaje mayor de la población reúne las condiciones necesarias para conducir. En el conjunto de Euskadi el 57,3% de la población tiene permiso de conducir, y en el territorio histórico de Guipuzkoa el dato alcanza casi al 62% de la población. Pero no todas los grupos de personas cuentan con ese permiso en la misma proporción. Si se analiza este indicador desde el punto de vista del género, se observa cómo en las últimas décadas se ha producido un aumento en la posesión por parte de las mujeres, que han pasado del 33,4% en Guipuzkoa en 1992, al 40,4% en 2014. Las cifras son similares a las de Euskadi, pero se encuentran por debajo de España en su conjunto, donde el 41,4% de las mujeres tiene permiso de conducir.

Tabla 84 Distribución de los permisos de conducir por territorios y género, 1992, 2007 y 2014

		1992	%	2007	%	2014	%
Guipuzcoa	Hombres	210.759	66,3	249.518	60	262.774	59,5
	Mujeres	106.859	33,6	163.689	40	178.684	40,4
País Vasco	Hombres	601.255	67,6	713.303	61	749.292	59,7
	Mujeres	288.268	32,4	460.526	39	505.324	40,3
España	Hombres	10.468.879	67,9	13.594.166	60	15.336.306	58,5
	Mujeres	4.935.759	32,0	9.183.491	40	10.868.565	41,4

Fte. Anuarios estadísticos DGT 1992, 2007 y 2014, Censo de Población y Vivienda de 1991, y Padrones Continuos de 2007 y 2014 (INE).

Entre las nuevas generaciones, hay un mayor equilibrio en y las diferencias entre hombres y mujeres son menos significativas.

Gráfico 32. Permisos de conducir en el País Vasco por género (1992-2014)

Fte. Anuarios estadísticos generales de la DGT.

8.3.2. La evolución en la construcción de infraestructuras y servicios de transporte

Las redes de infraestructuras, tanto viarias como ferroviarias, tienen un gran impacto sobre el territorio (fragmentación, ocupación del suelo, artificialización del paisaje, etc.) y sobre la sociedad (efecto barrera, contaminación, ruido, siniestralidad, etc.). Además, la construcción de nuevas infraestructuras induce a su utilización, crea nuevas oportunidades de conexiones territoriales y, por tanto, genera más tráfico motorizado, es decir, incrementa el uso insostenible del transporte.

8.3.2.1. Carreteras más rápidas y con mayor capacidad

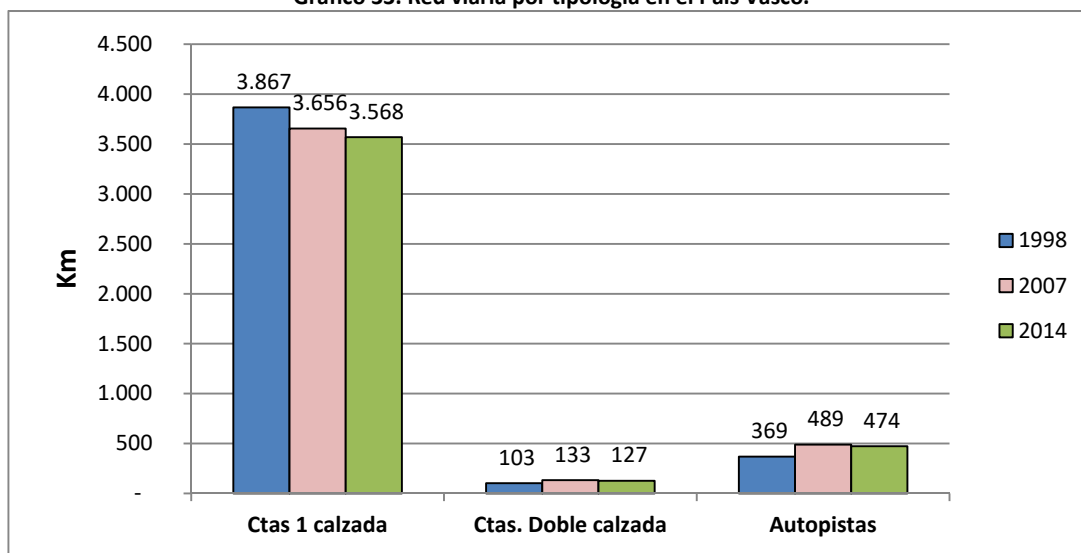
Como ya se ha señalado, la red viaria del País Vasco ha reducido su longitud, pero de una forma desigual. Mientras ha disminuido la red convencional de una sola calzada, han aumentado sin embargo las vías de doble calzada, autopistas y autovías. Y esto ha traído consigo un aumento del tráfico. Las vías de gran capacidad y alta velocidad acogen un mayor volumen de vehículos que circulan a mayores velocidades. Por tanto, la revisión de este indicador confirma que la reducción de la longitud de la red no implica una apuesta por otro modelo de movilidad, sino que reordena una situación de partida; transfiere tráfico a las vías de mayor capacidad, conserva las características de diseño que tenían y en algunas ocasiones, las convierte en vías de calzado de tráfico.

Tabla 85 Red viaria por tipologías y territorios 1998, 2007 y 2014

	CAPV		
	2014	2007	1998
TOTAL	4.169	4.229	4.339
Ctas 1 calzada	3.568	3.656	3.867
< 5m	798	832	886
5 y 6,9 m	1.278	1.357	1.649
≥ 7 m	1.491	1.467	1.332
Carreteras doble calzada	127	133	103
Autovía y autopistas libres	231	261	173
Autopistas peaje	243	228	196

Fte. DG Carreteras del Mº Fomento, del Gobierno Vasco y Diputaciones Forales.

El viario convencional de una sola calzada representa el 85,5% de toda la red (2014), mientras que la red de alta capacidad supone el 14,4%. Entre 1992 y 2014 desaparecen 459 Km de carreteras de una calzada, y aparecieron 129 km nuevos de autovías, autopistas y viario de doble calzada. Es de suponer que parte de las carreteras de una sola calzada se han desdoblado o se han convertido en autovía. La evolución del viario ha incrementado las vías de alta capacidad que han pasado del 10,8% al 14,4%, mientras que las de calzada única han disminuido, pasando del 89,1% al 85,5%.

Gráfico 33. Red viaria por tipología en el País Vasco.

Fte. DG Carreteras del Mº Fomento, del Gobierno Vasco y Diputaciones Forales.

A pesar de la disminución de la longitud de red viaria, el tráfico no ha dejado de crecer, tal y como se observa en la siguiente tabla. En el conjunto de las carreteras vascas se ha producido un aumento de 947 millones de vehículos/Km entre 1998 y 2014. Los mayores incrementos se han dado en las carreteras guipuzcoanas con 414 millones de vehículos/Km, le sigue Álava con 304 y Vizcaya con 229,3 millones de viajeros/Km.

Tabla 86 Evolución del tráfico viario por territorios y tipología

Mill. Veh/Km	Euskadi(1) y (2)		
	2014	2007	1998
ESTADO	504	745	1.302
% Pesados	14	17	17,7
CCAA	9.439,5	10.235	7.691
% Pesados	12	14	13,1
TOTAL	9.940	10.980	8.993

Fte. Dirección General de Carreteras del Ministerio de Fomento.

(1) la red aforada de la Comunidad corresponde al 100% o mayor al 93% de la longitud. En este 2º caso se mantiene el dato recibido

(2) Los datos de las Diputaciones Forales del País Vasco han sido incluidos a efectos de tráfico en CCAA.

Para conocer el número de personas que se desplazan, hay que aplicar los indicadores de ocupación de los vehículos. Sin embargo, el Ministerio de Fomento, que determinaba estos índices, no los actualiza desde 1999. Por esta razón, se utilizará ese último dato en lugar que los datos de 1998, donde se asignaba una ocupación de 1,74 personas/vehículo; para los siguientes años se han utilizado los índices de ocupación aparente¹²² 1,70 para 2007, y 1,69 para 2014.

8.3.2.2. Una red ferroviaria más metropolitana

La red ferroviaria actual del País Vasco no ha crecido mucho en su longitud en estos últimos años cuenta con 633 km de los que la mayoría está sin electrificar (593 km) y solo 40 km están electrificados (Panorámica del Transporte 2014). La red de ADIF cuenta con 311,4 Km, y la del Euskotren con 367,8 Km, de los cuales 57,26 Km corresponden a las líneas de metro y tranvía.

Al analizar las plazas ofertadas se observa una evidente disminución en Cercanías entre 2013 y 2014 que pasan de 74,9 millones de plazas – km ofertados a 51,7. En el caso de los servicios del metro y tranvía de Bilbao y los servicios de Euskotren, la oferta de trenes se reduce, pero las plazas ofertadas se incrementan respecto a las de Renfe que se encuentra en 421.445 plazas en Cercanías.

Tabla 87 Oferta de servicios Euskotren

Euskotren	2007	2012	2013	2014
Nº trenes ofertados	194.771	190.500	201.817	183.256
Plazas/Km ofertadas	1.198.610.381	1.366.842.903	1.474.022.080	1.702.426.081
Metro de Bilbao	2007	2012	2013	2014
Nº trenes ofertados				
Plazas/Km ofertadas	2.392.273.470			3.066.472.434
Tranvía de Bilbao	2007	2012	2013	2014
Nº trenes ofertados				62.112
Plazas/Km ofertadas	39.430.750			42.069.620

Fte. Panorámica del Transporte 2014.

Sin embargo, con excepción de los servicios de metro y tranvía que aumentan el volumen de sus viajeros, el resto de los servicios ferroviarios descienden 1,2 puntos en el reparto modal global, según las encuestas domiciliarias del Gobierno Vasco, De tal forma que, si en 2007 los viajes en medios ferroviarios representaban un 7,7% del conjunto de la movilidad, en 2011 tan solo eran el 6,5%. Si en el 2000 se realizaban 55,2 millones de viajes en ferrocarril en 2014 tan solo eran 33,1 millones. Se han dejado de hacer 22.145.000 de viajes en tren entre 2000 y 2014; el 85,25% de los viajeros han abandonado los servicios convencionales de Renfe y el 10% los de Euskotren. Este es un dato negativo para caminar hacia la movilidad sostenible, habrá que analizar hasta qué punto los nuevos proyectos metropolitanos son capaces de captar los viajes que se realizan en coche.

8.3.2.3. La configuración de la red ciclista

Otro de los indicadores fundamentales desde la perspectiva de la movilidad sostenible es conocer el papel de la movilidad ciclista. Las infraestructuras ciclistas no han dejado de crecer en las últimas décadas en los tres territorios históricos. En 1997 Euskadi contaba tan solo con 10 vías ciclistas, con una longitud de 77,1 Km (Bergua, Benaito, 1998) frente a los más de 700 actuales. En la actualidad la red ciclista del País Vasco está compuesta por tramos de competencia foral y municipal.

Entre 2008 y 2014 ha aumentado la red en un 124,8%, y se han ejecutado un total de 471,4 Km de vías ciclistas en el conjunto del País Vasco. Por territorios, Guipúzcoa ha experimentado el mayor crecimiento con un 124%: 114,3 Km; en Vizcaya ha aumentado un 108 % (146,9 Km); y en Álava un 46% (70,2 Km). Además, hay que añadir otros 12 Km en construcción y los 80 Km que cuentan con proyecto constructivo ya elaborado. En la red prevista se han añadido 20 km nuevos respecto a 2008.

¹²² El concepto de ocupación aparente se utilizó por vez primera en SANZ, A, VEGA, P y MATEOS, M. (2013) *Las cuentas ecológicas del transporte en España*. Madrid: Ecologistas en Acción. Fundación Biodiversidad y Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Este concepto consiste en relacionar la ocupación de los vehículos con los vehículos accidentados, medida a través de la diferenciación de las víctimas entre conductores y pasajeros de dichos vehículos accidentados. Ante la falta de un indicador oficial se ha considerado oportuna la utilización de este índice.

En la actualidad la red vasca de vías ciclistas dispone de 708,8 Km, la mayor parte en el territorio histórico de Vizcaya, con 283 Km (39,9%). Álava cuenta con 222,2 Km, (31,3%) de la red. Y Guipúzcoa con 203,6 Km (28,7%). En el ámbito municipal Vitoria-Gasteiz es la ciudad con una red más extensa: 163 Km; le sigue Bilbao, con 85 Km; y Donostia-San Sebastián, con 67,8 Km. Entre las tres capitales vascas suman 229,8 Km de carriles bici habilitados, el 76,9% de la red planificada. En Vitoria se ha alcanzado el 83%, en San Sebastián el 96%, mientras que Bilbao es la ciudad que lleva un mayor retraso, pues llega sólo al 34% de la red planteada.

Tabla 88 Evolución de la red ciclista del País Vasco (2008) en Km

	Álava		Vizcaya		Guipúzcoa (1)		CAPV	
	2008	2014 (2)	2008	2014	2008	2014	2008	2014
Red ejecutada	152	222,2	136,1	283	89,3	203,6	377,4	708,8
Red en construcción	13,4	0	26	10	16,9	2	56,3	12
Con proy. elaborado	0	0	38,1	75		5,3	38,1	80,3
Red prevista	286,5	0	585,2	831	378,2	439,1	1.249,9	1.270,1

Fte. Panorama del Transporte en Euskadi, 2007 y 2014. Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transporte del Gobierno Vasco.

(1) Los datos proceden de la red foral y local de Guipúzcoa

(2) Corresponde a 2011, de la red ejecutada, 199,19 Km corresponde a itinerarios verdes.

Algunos municipios de Guipúzcoa cuentan con infraestructuras ciclistas que, aunque en su mayoría no constituyen redes, son útiles para canalizar desplazamientos cotidianos. Según declaraciones de Josu Benaito, ex Director General de Transportes del Gobierno Vasco, “se está comenzando a detectar un volumen importante de viajes en bicicleta eléctrica de carácter metropolitano con destino al trabajo” (Entrevista a Juan Benaito, 2014). Además, cada vez se instalan más aparcabicis en las estaciones, que mejoran la intermodalidad con el ferrocarril. Desde la entrada en vigor del *Reglamento de Armonización de los servicios públicos regulares de personas viajeras por carretera* (Autoridad Territorial del Transporte de Gipuzkoa, 2015) también ha mejorado el acceso de bicicletas a los autobuses adheridos a la Autoridad Territorial del Transporte de ese territorio histórico.

En Guipúzcoa se han construido 200 km de vías ciclistas, un 45% de los 439 previstos. La *Estrategia de la Bicicleta de Gipuzkoa, 2014-202* (2014) incluye una red de itinerarios para conectar los núcleos urbanos, las áreas de actividad económica y los equipamientos, en el radio de acción de la bicicleta. Esta red hace de la bicicleta una alternativa real a otros modos de transporte, e incluye conexiones fundamentales para los desplazamientos ciclistas externos de la ciudad de San Sebastián-Donostia.

8.3.2.4. La mejora de los servicios de transporte público y colectivo

Para que el transporte colectivo suponga un uso más eficiente del transporte motorizado ha de lograr un grado de ocupación suficiente. En Euskadi estos servicios han experimentado un incremento significativo de la demanda; entre 2000 y 2014 el número de viajes ha aumentado en 22,8 millones, un crecimiento centrado en los servicios urbanos, especialmente en el metro y en el tranvía. Sin embargo, hay que señalar una pérdida significativa de viajeros en los servicios interurbanos, tanto de autobuses como del ferrocarril.

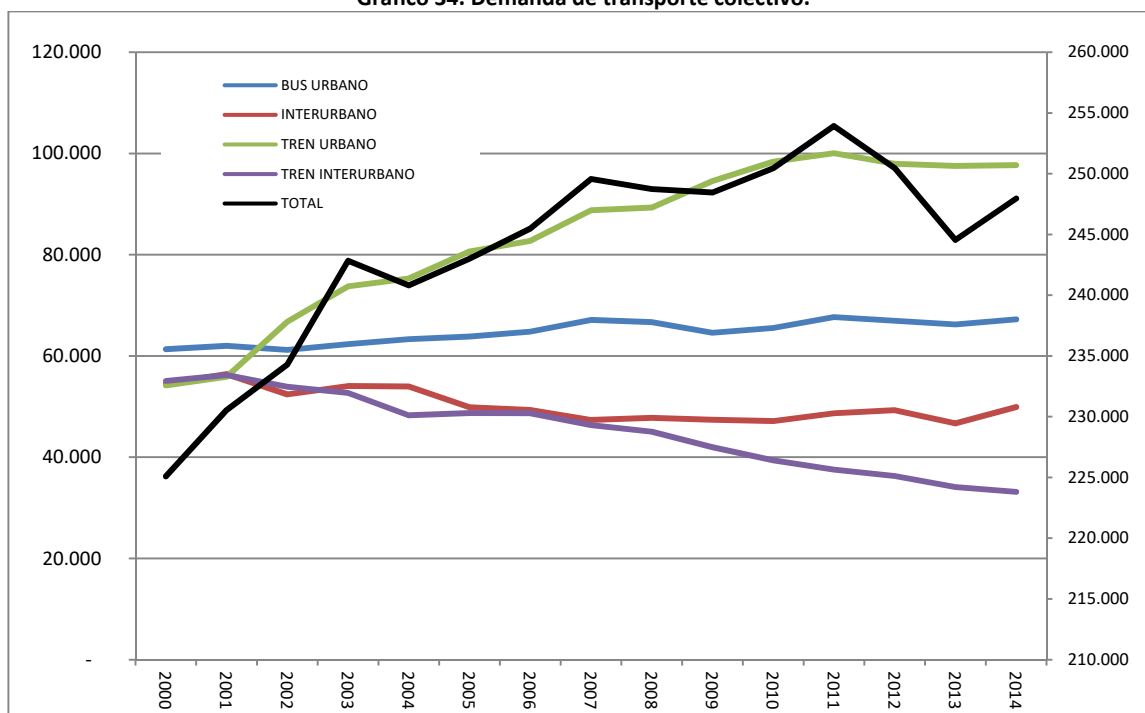
Tabla 89 Evolución de la demanda de transporte público colectivo en Euskadi (2004-2014)

Miles viajeros	Bus Urbano	Interurbano	Tren Urbano	Tren Interurbano	Total
2004	63.326	53.942	75.281	48.259	240.808
2005	63.818	49.840	80.622	48.720	243.000
2006	64.800	49.293	82.715	48.679	245.487
2007	67.109	47.345	88.770	46.340	249.564
2008	66.650	47.743	89.292	45.050	248.735
2009	64.571	47.370	94.533	41.971	248.445
2010	65.531	47.139	98.383	39.392	250.445
2011	67.677	48.670	100.041	37.540	253.928
2012	66.942	49.268	97.975	36.277	250.462
2013	66.235	46.668	97.532	34.110	244.545
2014	67.236	49.904	97.674	33.147	247.961
	5.911	- 4.619	43.501	- 21.924	22.869

Fte. Panorama del transporte en Euskadi, 2007, 2014.

Las políticas favorables al transporte público han logrado una mejora sustancial de los tiempos de viaje y de la calidad del servicio, lo que ha permitido incrementar en estos 14 años el número de viajeros. Hay que recordar la importancia que tiene en este periodo la introducción de nuevos sistemas ferroviarios en las ciudades, como fue el caso de la inauguración en 1995 del metro de Bilbao. El primer año de funcionamiento logró 4,7 millones de viajeros (Gobierno Vasco, 2014), cinco años después había multiplicado por 11,5 su demanda. Se consolidó de esta forma un potente medio de transporte que ha crecido hasta alcanzar 87,3 millones de viajes. A estos sistemas urbanos ferroviarios se sumó en 2002 el tranvía de Bilbao, seis años más tarde en 2008 el de Vitoria, y en 2012 el de San Sebastián. Este último ya existía bajo la antigua denominación de “Topo”, pero mejoró su red y sus instalaciones, proporcionando mejores prestaciones y su proyecto de ampliación está ejecutándose en este momento.

Gráfico 34. Demanda de transporte colectivo.



Fte. Panorama del transporte en Euskadi, 2014.

Puede decirse que con el cambio de siglo no sólo hubo un impulso a las políticas favorables al transporte colectivo, sino también, una atracción masiva de viajeros gracias a las mejoras en la calidad del servicio. Sin duda, esto señalaría el camino correcto. Sin embargo, la pérdida de viajeros en los servicios interurbanos, que se transfieren al coche, no colabora a cambiar el modelo.

8.3.3. Evolución de la movilidad en la Comunidad Autónoma del País Vasco

La evolución de la movilidad a lo largo de un periodo de tiempo refleja el grado de sostenibilidad del modelo de transporte en un espacio determinado. El País Vasco cuenta con las encuestas domiciliarias de 2003, 2007 y 2011; a pesar de la aplicación de metodologías algo diferentes en cada una de las consultas, los resultados permiten describir los escenarios de los últimos años, y comprobar si las políticas de planificación de la movilidad puestas en marcha han sido adecuadas para lograr los objetivos de sostenibilidad. Uno de los indicadores a revisar es el número de viajes diarios que realiza la ciudadanía, los destinos y los medios de transporte utilizados.

Tabla 90 Evolución del número de viajes persona/día

+	2003	2007	2011
Número de viajes/habitante >5 años/día	2,75	2,98	3,05
Número de viajes no motorizados hab/día	1,24	1,26	1,39
Número de viajes motorizados hab/día	1,46	1,72	1,66

Fte. Elaboración propia a partir de las encuestas domiciliarias 2003-2007 y 2011 y los datos de población del INE de los habitantes ≥ 5 años.

Un importante indicador para comprender el grado de sostenibilidad es el número de viajes diarios por persona, que en el País Vasco alcanza una media de 3,05 viajes diarios. De esos viajes, unos corresponden a desplazamientos no motorizados y otros a los motorizados. Un indicador que parece mostrar una evolución favorable hacia la sostenibilidad es el incremento de los viajes diarios por persona no motorizados, que ha pasado de 1,24 en 2003, a 1,39 viajes en 2011. Los viajes motorizados han experimentado un crecimiento entre 2003 y 2007, pero han descendido en 2011, quizá como consecuencia de la recesión económica.

El estudio de movilidad del País Vasco en 2011 detalla algunos aspectos de este crecimiento de los viajes diarios, y permite ver que 64,3% de los habitantes realiza 2 viajes/diarios; un 18%, cuatro viajes diarios; y un 3% de la población, cinco viajes diarios o más. Los desplazamientos totales diarios han aumentado un 13,5% entre 2003 y 2011; este crecimiento se ha ralentizado entre 2007 y 2011, con tan sólo un incremento del 1,9%. Otro aspecto que hay que contemplar es la distribución territorial de los viajes. Se confirma el fuerte peso que tiene la movilidad interna que alcanza el 98,1% , a pesar de su descenso en 2007, ha vuelto a subir. Este indicador es positivo, ya que cuanto más cercanía en los desplazamientos, menor consumo de energía y de tiempo. Sin embargo, es necesario analizar los datos con más detalle para comprobar en qué medios de transporte se realizan los desplazamientos internos y externos, tal y como se expresa en la siguiente tabla.

La gran mayoría de los viajes se concentran en la movilidad interna dentro de cada territorio histórico, superando, en todos los casos, el 95% de los viajes en los tres escenarios temporales elegidos. Se observa un incremento en 2007 y 2011 de los viajes externos al territorio histórico y a la Comunidad Autónoma respecto a 2003. Una parte de estos viajes son a grandes distancias y se llevan a cabo en medios motorizados, fundamentalmente, en automóvil, con el consiguiente aumento del consumo energético, lo que supone un elemento de insostenibilidad que habría que corregir.

Tabla 91 Distribución territorial de la movilidad por medios de transporte

2003	internos	%	Externos a la CAPV	%	CAPV
NO MOTORIZADOS Andando	2.499.045	99,78	5.454	0,22	2.504.499
MOTORIZADOS					
Transporte publico	874.711	96,14	35.156	3,86	909.867
Vehículo privado	1.930.153	94,16	119.641	5,84	2.049.794
	2.804.864	94,77	154.797	5,23	2.959.661
TOTAL viajes					5.464.160
2007					
NO MOTORIZADOS					
Andando	2.514.326	99,77	5.827	0,23	2.520.153
Bicicleta	52.408	98,53	783	1,47	53.191
No MOTORIZADOS					2.573.344
Transporte Público	1.057.458	99,38	6.603	0,62	1.064.061
Vehículo Privado	2.157.294	89,03	265.918	10,97	2.423.212
MOTORIZADOS	5.781.486	66,96	279.131	3,23	
2011					
NO MOTORIZADOS					
Andando	2.777.979	100,0			2.778.079
Bicicleta	116.938	100,0			117.038
total	2.894.917	100,0			2.895.017
MOTORIZADOS					
Transporte público	921.851	99,10	8.372	0,90	930.223
Vehículo privado	2.177.047	95,57	100.875	4,43	2.277.922
multimodal y otros	3.098.898				97.510
Total viajes	5.993.815		109.247		6.103.062

Fte. Encuestas de movilidad del Gobierno Vasco 2003, 2007 y 2011.

A lo largo de las últimas décadas se observa un incremento de los viajes intramunicipales, es decir, aquellos viajes realizados en cercanía, un factor positivo para conseguir pautas de mayor sostenibilidad en la movilidad. No se cuenta con información segregada para 2003. Entre 2007 y 2011 se observa un aumento de los viajes realizados dentro del mismo municipio y un descenso de los desplazamientos dentro de la misma comarca. Por otro lado, aumentan los viajes entre territorios históricos, y los que se

realizan con origen y destino en otras regiones. Este dato también es una noticia desfavorable para la movilidad sostenible, porque estos viajes se llevan a cabo en medios motorizados, mayoritariamente, en automóvil. Analizando con más detalle el reparto modal por espacios territoriales, se confirman algunas de las ideas señaladas anteriormente. Aunque el automóvil disminuye en el conjunto de la Comunidad Autónoma en 2 puntos, puede decirse que, en general aumenta su uso insostenible, ya que se incrementa la presencia de vehículos utilizados de forma individual y se incrementa también este uso en ámbitos geográficos más alejados que requieren la utilización de medios motorizados. El taxi reduce su presencia, al igual que la moto. El transporte colectivo disminuye, especialmente el transporte por carretera, se estabiliza el urbano; los modos ferroviarios Euskotren y Metro aumentan su presencia, mientras que Renfe y FEVE disminuyen.

En cuanto a los desplazamientos intramunicipales, cabe señalar que se incrementan los viajes andando y en bicicleta, un buen dato para la sostenibilidad. Sin embargo, también aumentan los viajes en automóvil para viajes dentro de los municipios, lo que indica que la transferencia modal no se ha producido desde el automóvil a modos no motorizados, sino desde los medios colectivos, a los individuales. En el ámbito intracomarcal, los viajes peatonales disminuyen y aumentan los viajes en bicicleta, algo lógico ya que puede utilizarse la bici en los itinerarios ya existentes y también mediante la intermodalidad con el transporte público. Un mal dato es el incremento de los viajes en coche con un solo ocupante en casi siete puntos y la disminución de los medios colectivos: coche compartido, autobús interurbano, discrecional y urbano; aparte de la disminución de viajes de todos los sistemas ferroviarios. En los desplazamientos intrateritoriales, interteritoriales y externos, es decir en los de mayor longitud, aumenta significativamente el uso del coche de forma individual, y disminuye el uso compartido del automóvil y de los medios de transporte colectivos.

En conclusión, a pesar de los avances de los modos no motorizados en los ámbitos municipales, estos medios pierden presencia en las relaciones espaciales más distantes, a favor fundamentalmente del automóvil utilizado de forma individual.

Tabla 92 Evolución de la distribución modal en la CAPV (2003-2011)

Modos	2003		2007		2011	
	Desplazamientos	%	Desplazamientos	%	Desplazamientos	%
Automóvil	1.898.290	34,72	2.349.988	38,68	2.219.667	36,24
Motocicleta		-	60.370	0,99	58.255	0,95
Transporte publico	762.358	13,94	1.064.061	17,52	930.224	15,19
Andando	2.504.499	45,80	2.520.153	41,49	2.777.979	45,35
Bicicleta		-	53.195	0,88	116.938	1,91
Otros	303.008	5,54	26.983	0,44	22.003	0,36
Total viajes	5.468.155	100,00	6.074.750	100,00	6.125.066	100,00

Fte. Estudio de movilidad de la CAPV 2003, 2007 y 2011

Además de la movilidad diaria de los residentes en el País Vasco, hay que añadir un buen número de visitantes que llegan a lo largo del año (por negocios o turismo) y que utilizan los servicios de transporte público, las calles, los espacios públicos y las bicicletas de las ciudades. Estas visitas, que comenzaron a aumentar a partir de 1999 con la tregua de ETA, han mostrado descensos, pero representan una actividad económica cada vez con mayor protagonismo: 2,5 millones de personas visitan Euskadi- año (Fomento de San Sebastián, 2015).

8.3.4. Evolución del estado de salud en relación con el modelo de movilidad en Euskadi

La calidad de vida y salud de los residentes de una región es fundamental para apoyar la sostenibilidad de un territorio. Es necesario comprobar si las medidas de planificación puestas en marcha en las últimas décadas han contribuido a una mejor salud en Euskadi. Para ello van a revisarse varios indicadores relacionados con las consecuencias negativas del transporte motorizado: la siniestralidad ocasionada por el tráfico, las enfermedades derivadas de la contaminación atmosférica y acústica, y los nuevos males de la sociedad actual relacionadas con pautas de inmovilidad: la obesidad y, su determinante, el sedentarismo.

8.3.4.1. Los accidentes de tráfico

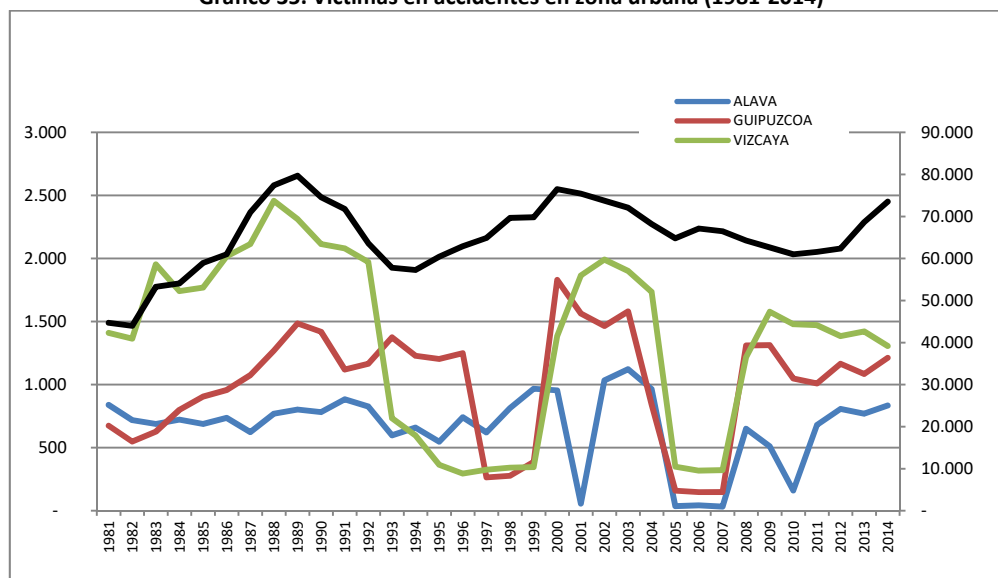
Las formas de desplazamiento dominantes generan una enorme inseguridad. A pesar de los esfuerzos realizados por las autoridades vascas con la puesta en marcha del mandato del *Libro Blanco del Transporte* (Unión Europea, 2001) que recomendaba reducir la siniestralidad al 50%, continúan existiendo muertes y accidentados de diversa gravedad por este motivo. Esta tendencia descendente es general en el conjunto español, pero en el País Vasco la mortandad por esta causa experimentó una brusca caída con anterioridad al Libro Blanco. A finales de los años noventa se redujeron sustancialmente las muertes por tráfico en los territorios de Guipúzcoa y Vizcaya. Volvió a aumentar entre 2000 y 2007, para caer en picado tras el inicio de la crisis. En la actualidad se encuentra en una fase de estabilización, como puede comprobarse en los siguientes gráficos.

Tabla 93 Evolución de los accidentes de tráfico en Euskadi

2007	Total general			Zona interurbana			Zona urbana		
	Total	Muertos	Heridos	Total	Muertos	Heridos	Total	Muertos	Heridos
Álava	728	24	704	696	24	672	32	0	32
Guipuzcoa	1.838	35	1.803	1.690	29	1.661	148	6	142
Vizcaya	2.370	31	2.339	2.049	25	2.024	321	6	315
País Vasco	4.936	90	4.846	4.435	78	4.357	501	12	489
España	146.344	3.823	142.521	79.870	3.082	76.788	66.474	741	65.733
2014									
	Total	Muertos	Heridos	Total	Muertos	Heridos	Total	Muertos	Heridos
Álava	1.212	5	1.207	369	4	365	843	1	842
Guipuzcoa	2.443	16	2.427	1.230	12	1.218	1.213	4	1.209
Vizcaya	2.607	15	2.592	1.301	9	1.292	1.306	6	1.300
País Vasco	6.262	36	6.226	2.900	25	2.875	3.362	11	3.351
España	128.320	1.688	126.632	54.774	1.247	53.527	73.546	441	73.105

Fte. Anuarios estadísticos de accidentes DGT.

Gráfico 35. Víctimas en accidentes en zona urbana (1981-2014)



Fte. Anuarios estadísticos de accidentes de la DGT.

En Euskadi se ha reducido el número de accidentes de tráfico, que han pasado de 8.019 accidentes en 1992, a 6.262 en 2014, y, sobre todo, ha disminuido sustancialmente la mortalidad general. Si en 1992 se registraron 2.256 muertos, en 2014 tan sólo hubo 36; los heridos han caído también, pero menos: de los 7.763 de 1992, a los 6.226 del 2014, si bien es cierto que la mayoría de estos heridos no han tenido que someterse a hospitalización. En las zonas urbanas se ha pasado de los 3.901 heridos registrados en 1992, a los 489, para posteriormente volver a aumentar hasta los 3.351. Mejores resultados muestran los accidentes mortales, con una tendencia continúa al descenso: de los 65 muertos en 1992, a los 11 de 2014. En este sentido, hay que destacar la reducción de peatones fallecidos, que pasan de 25 a 9 entre 2007 y 2014, así como de heridos graves que pasan de 125 a 78, consecuencia de accidentes que se localizaban fundamentalmente en las travessías y en el viario urbano. Esta tendencia al descenso

generalizado de la mortalidad en las zonas urbanas estaría relacionado con las medidas de calzado de tráfico, de reducción de la velocidad y de volumen de vehículos motorizados, medidas que se han implantado en numerosas ciudades, especialmente en las capitales vascas.

8.3.4.2. El sedentarismo y la obesidad

La *Encuesta Nacional de Salud 2011-2012* (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2012) define el sedentarismo como “aquella situación en la que la persona no hace ejercicio en el tiempo libre, ocupando el tiempo de manera casi completamente sedentaria”. La encuesta recoge los problemas de salud asociados al sedentarismo, y lo señala como uno de los determinantes de salud. Según esta encuesta, 4 de cada 10 personas (un 41,3% de la población) se declara sedentaria: uno de cada tres hombres (35,9%) y una de cada dos mujeres (46,6%).

El *Informe Anual del Sistema Nacional de Salud* (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2017) señala la obesidad y el sobrepeso, junto al consumo de tabaco y alcohol, entre los factores de riesgo para un amplio número de enfermedades y problemas de salud como ciertos tipos de cánceres y muchas enfermedades crónicas. En el País Vasco la prevalencia de sobrepeso es de 36,7 personas por cada 100 habitantes mayores de edad, la misma cifra que la del conjunto de España. Este indicador es superior entre los hombres, alcanzando 46,7 (un punto por encima del dato español), que entre las mujeres vascas de 27 (un punto por debajo del dato español).

Según la *Encuesta Nacional de Salud*, en el País Vasco hay 734.200 personas con sedentarismo, lo que representa un 35,2% de la población vasca. Entre los hombres la cifra es del 29,7%, algo inferior que entre las mujeres, que es de un 40%. Una de las causas del sedentarismo es que la población se pasa la mayor parte del día sentada, ya sea trabajando, conduciendo, viendo la televisión o pendientes de cualquier tipo de pantalla.

Tabla 94 Personas que están sentadas la mayor parte del día en el País Vasco

	2012			2006		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
PAÍS VASCO	233.700	227.000	460.700	175.300	177.600	352.900
Población >16 años	558.000	631.400	1.189.400	580.200	708.900	1.289.100
%	41,9	36,0	38,7	30,2	25,1	27,4
ESPAÑA	4.360.600	4.802.100	9.162.800	4.397.000	4.132.700	8.529.800
Población >16 años	11.142.700	13.183.100	24.325.900	12.655.400	13.893.700	26.549.100
%	39,1	36,4	37,7	34,7	29,7	32,1

Fte. Encuesta Nacional de Salud 2011-2012, y 2006.

Lo que dicen los datos es que la situación ha empeorado en los últimos años. Si en 2006 la población vasca mayor de 16 años, que pasaba la mayor parte del día sentada, era del 27,4 % (352.900 personas), en 2012 ascendió al 38,7% (460.700 personas). En 2012 casi el 42% de los hombres y un 36% de las mujeres apenas se movían. Y esto ocurre a pesar de que el Gobierno Vasco y muchos ayuntamientos han puesto en marcha herramientas de planificación específicas sobre salud que apuestan por sociedades activas, no sedentarias, que deberían contribuir a resultados diferentes. La configuración de un determinado modelo productivo, cultural, social y urbanístico favorece estas prácticas, y ocasiona problemas graves de salud cada vez más importantes.

8.3.4.3. Los problemas de salud relacionados con la contaminación atmosférica

La pérdida de calidad del aire afecta directamente a la salud de las personas (Linares y Díaz, 2009); la movilidad motorizada participa directamente en la generación y emisión de miles de sustancias químicas, partículas metálicas, compuestos orgánicos volátiles y persistentes, junto con otras muchas materias, de las que ni siquiera se conoce su procedencia, que producen daños en la salud de las personas. Según el Perfil Ambiental de Euskadi, 2013, los días con calidad del aire buena y admisible han aumentado desde 2005, con el 95,6%, al 2012 con el 98,6%.

Esta imprecisión en la información sobre la calidad del aire deja en entredicho la calificación positiva que ofrece el Perfil Ambiental de Euskadi, porque la Red de Control y Vigilancia de la contaminación apenas captura datos (en algunos casos inferiores a los establecidos por la legislación), por lo que es difícil sacar conclusiones rigurosas (Ecologistas en Acción, 2015). De todas formas, cualquier balance de estas políticas debería incluir la información disponible de los contaminantes relacionados con el tráfico, principalmente partículas PM₁₀ y la PM₂₅ y el Ozono Troposférico (O₃). Atendiendo a la evolución de los contaminantes, la visión de los indicadores

Tabla 95 N° estaciones con superaciones de concentraciones legales

	2009	2010	2011	2012
N° estaciones de la Red de Vigilancia en las que se han registrado superaciones de concentraciones legales en n° ocasiones superior a lo permitido por la legislación.				
NO ₂	0	0	0	0
O ₃	2	3	2	0
PM ₁₀	3	1	4	0
N° estaciones de la Red de Vigilancia en las que se han registrado superaciones de concentraciones legales en n° ocasiones inferior a lo permitido por la legislación.				
NO ₂	3	1	4	0
O ₃	27	36	34	24
PM ₁₀	45	27	37	36

Fte. Perfil ambiental de Euskadi, 2013.

En relación con los NO_x, según el *Perfil Ambiental de Euskadi*, no se han producido reducciones significativas; desde 1990, a la actualidad, sólo se han reducido un 3%, y las reducciones desde 2005 se deben fundamentalmente a la coyuntura económica.

Tabla 96 Superaciones de los umbrales de la directiva y la OMS en Euskadi 2007

	PM10		NO ₂
	Valor diario	media Anual	media Anual
	N° días > 50µg/m ³ Normativa max=35 OMS=max 3	µg/m ³ Normativa max=40 OMS=max 20	µg/m ³ Normativa max=40 OMS=max 20
Álava	146 superaciones según OMS	239 superaciones según OMS	
Guipuzcoa	164 superaciones según directiva más 112 superaciones según OMS	50 superaciones según directiva más 360 superaciones según OMS	
Vizcaya	725 superaciones según directiva y 193 según OMS	228 superaciones según directiva más 672 superaciones según OMS	130 superaciones según directiva más 81 superaciones según OMS

Fte. Informe calidad del aire 2007, EEA.

Las partículas PM₁₀ y la PM₂₅, que se liberan a la atmosfera por la combustión de los derivados del petróleo, son especialmente peligrosas para la salud y están cada vez más presentes en los entornos urbanos debido a la “dieselización” del parque automovilístico. Es necesario recordar que en el País Vasco, la presencia de los vehículos diésel ha aumentado en las últimas décadas. Baste señalar que en 1992 el 86% del parque era de gasolina y el 14% de gasoil, pero que en 2014, el 41% de los vehículos eran de gasolina y el 59% de gasoil. Las emisiones producidas por el tráfico son el principal responsable de la presencia de partículas en suspensión en las áreas urbanas. Además, han aumentado otras partículas sub-micronica procedentes del desgaste de los componentes mecánicos de los vehículos (frenos, neumáticos, embragues, etc.) así como el procedente del asfalto (IDAE, CSIC, 2013).

Según la Directiva 1996/62/CE, adoptada por el Gobierno español, tan sólo en 27 ocasiones se han superado los límites legales de calidad del aire del ozono troposférico en el valor octohorario. Pero esto se debe a que las limitaciones de la Directiva son mucho más laxas que las de la OMS, por lo que, en definitiva, no se respeta la protección a la salud que sería obligada. Además, también se supera los valores de protección de la vegetación¹²³.

Las PM₁₀ han superado el valor diario anual según las recomendaciones de la OMS¹²⁴ en 89 ocasiones durante tres días seguidos; en el caso de aplicar los umbrales de la Directiva comunitaria (permite las superaciones durante 7 días seguidos con valores por encima de los 50µg/m³) no se registran

¹²³ Se superan 18.000 microgramos de AOT40 (suma de la diferencia entre las concentraciones horarias superiores a 80 microgramos entre las 8 y las 20 horas) del 1 de mayo al 31 de julio para periodos quinquenales.

¹²⁴ La OMS fija un valor diario en el que se superen los 50 microgramos / m³ en más de 35 días.

superaciones. En cuanto a la media anual, Euskadi supera en 248 ocasiones las recomendaciones de la OMS, es decir $20\mu\text{g}/\text{m}^3$. En cuanto a las $\text{PM}_{2,5}$, se superan en 77 ocasiones los límites de la OMS diarios, fijados en $10\mu\text{g}/\text{m}^3$ (muy por debajo de los límites de la Directiva europea) durante un máximo de tres días; lo mismo ocurre con la media anual que supera las recomendaciones de la OMS en 35 ocasiones.

Tabla 97 Principales superaciones de contaminantes en Euskadi, 2014

			Total Superaciones OMS	Total superaciones límite legal
PM_{10}	Valor diario	Nº días $> 50\mu\text{g}/\text{m}^3$ Normativa máx.=35 OMS=máx. 3	89	
	Media Anual	$\mu\text{g}/\text{m}^3$ Normativa máx.=40 OMS=máx. 20	248	
$\text{PM}_{2,5}$	Valor diario	Nº días $> 50\mu\text{g}/\text{m}^3$ Normativa máx.=35 OMS=máx. 3	77	
	media Anual	$\mu\text{g}/\text{m}^3$ Normativa máx.=40 OMS=máx. 20	35	
O_3	Octohorario (normativa)	Nº días $> 120\mu\text{g}/\text{m}^3$ Normativa Max=25		27
	Octohorario (OMS)	Nº días $> 100\mu\text{g}/\text{m}^3$ OMS Max=25	683	
	AOT40 (normativa)	Normativa Max=18.000 $\mu\text{g}/\text{m}^3$		18.669

Fte. Informe calidad del aire 2014, EEA.

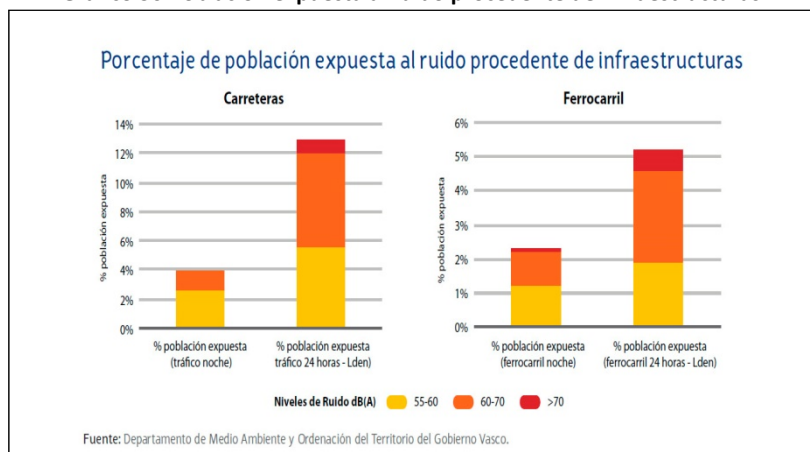
Según el análisis del *Perfil Ambiental de Euskadi 2013* la población urbana expuesta a contaminantes atmosféricos de partículas y ozono (O_3) en el País Vasco es significativamente menor que la media europea: un 18% en el caso de las partículas, y un 38% inferior para el O_3 . Es importante analizar las características del parque, según el carburante utilizado, en estos tres escenarios temporales para verificar si los vehículos de hace 24 años eran mejores o peores que los que se utilizan en la actualidad.

Según el informe de Ecologistas en Acción, las partículas PM^{10} afectaron principalmente a las zonas del Alto y Bajo Nervión, al Alto de Ibaizabal-Alto Deba y al Goierri, además de las capitales Bilbao, Donostia y Vitoria donde. A pesar de cumplir los límites de la Directiva, se han superado tanto el valor medio como el anual de las recomendaciones de la OMS. La contaminación por ozono troposférico superó los valores octohorarios recomendados por la OMS en 14 estaciones de la Red; los peores registros se dieron en Donostialdea, la zona de la Ribera y en el Bajo Nervión donde rebasaron los umbrales permitidos en 75 ocasiones en un año (cuando el máximo es de 75 superaciones pero para tres años).

8.3.4.4. El ruido procedente del tráfico, causa accidentes mucho más graves

En 2007 el 13% la población vasca se encontraba expuesta a niveles de ruido procedentes del tráfico viario por encima de los recomendados por la Organización Mundial de la Salud; las cifras se reducen a un 4% durante el periodo nocturno. En el caso del tráfico ferroviario el 5% de la población vasca estaba expuesto a niveles por encima de los 55db (A) (Gobierno Vasco, 2008a).

Gráfico 36. Población expuesta al ruido procedente de infraestructuras.



El 8,3% de las viviendas del País Vasco están expuestas a niveles problemáticos de ruido generado por el tráfico rodado. Esta contaminación acústica es mayor en las ciudades pequeñas (entre 20.000 y 50.000 habitantes), donde afecta al 9,9 % del patrimonio residencial, mientras que en las ciudades mayores de 100.000 habitantes, alcanza al 9% de las viviendas, en especial, las que tienen cuatro miembros por familia (un 10,8%).

Hasta hace poco se pensaba que el ruido simplemente producía pérdidas de audición en aquellas personas expuestas a niveles superiores a los determinados por la OMS o las Directivas. Sin embargo, desde hace algunos años, los científicos están estudiando la relación del ruido con el riesgo de muerte (Tobías, Díaz y Linares, 2012); afirman que la “simple exposición de los ciudadanos a ruido ambiental, del que cerca del 80% se debe al tráfico rodado, supone que se superen los Valores Guía de protección de la salud de la OMS de 65 db(A) para el día (8-22 h) y de 55dB(A) para la noche (22-8 h). Un estudio de la OMS Europa, realizado en 2011 expone que el 40% de la población de los países de la UE está expuesta a niveles de ruido de tráfico superiores a 55 dB(A) por la noche. La consecuencia de esta exposición a niveles no seguros se ha traducido en Europa a 61.000 años de vida saludable por discapacidad según la OMS solo por cardiopatía isquémica relacionada con el ruido ambiental”.

8.3.5. Evolución de los impactos territoriales del transporte en Euskadi

En este análisis que permita comprobar si los PMUS contribuyen a un entorno más sostenible, es necesario revisar los impactos que el transporte tiene sobre el territorio de Euskadi. Y es necesario saber si las posibles mejoras pudieran deberse a otros factores ajenos a estas medidas.

8.3.5.1. Evolución de la ocupación de espacio por las infraestructuras

Las infraestructuras han modificado la presión sobre el territorio a lo largo del tiempo. Aunque la ocupación de la red viaria ha pasado de representar el 80% en 2007, al 79% en 2014, tal cosa no significa que se haya reducido la superficie ocupada, sino todo lo contrario: se ha incrementado en 672 Has.

Tabla 98 Espacio utilizado por las infraestructuras de transporte en el País Vasco 2007 y 2014

(Has)	Total suelo SG	Viario	Ferrocarril	TAV	Aeropuertos	Puertos	Infraestructuras de transportes y comunicaciones	
2014							Has	km ²
CAPV	30.191	7.668	615	304	615	495	9.697	96,97
%		79,08	6,34	3,13	6,34	5,10		
Araba/Álava	9.870	2.347	175	123	283	0	2.928	29,28
Vizcaya	10.406	3.341	204	63	294	404	4.306	43,06
Guipúzcoa	9.915	1.981	235	117	38	91	2.463	24,63
2007								
CAPV	23.798	6.996	590		809	327	8.723	87,23
%		80,20	6,76	-	9,27	3,75		
Araba/Álava	6.129	2.236	165		281	0	2.236	165
Vizcaya	8.816	2.887	204		488	170	3.749	37,49
Guipúzcoa	8.854	1.873	221		40	157	2.291	22,91

Fuente: Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno Vasco. Udalplan.

Este aumento del espacio ocupado por el modo viario coincide con la reducción en la longitud de la red. Pero tal y como se expresa en la tabla, lo que ha ocurrido es que se han reducido los kilómetros de las vías de una sola calzada, que son de menor impacto, mientras han aumentado aquellas de mayor capacidad, que lógicamente ocupan una mayor superficie.

Tabla 99 Evolución de la ocupación de espacio por las infraestructuras viarias en el País Vasco

Km ²	1998	2007	2014	
Dominio publico	43,53	46,57	45,26	
Servidumbres	70,89	75,42	73,32	
Zona afección	266,77	273,8	266,47	
Aparcamiento		20,47	21,78	
Aparcamiento y circulación		40,34	40,87	

Fte. Anuarios estadísticos del Ministerio de Fomento.

Cabe esperar de un modelo de transporte, que quisiera avanzar hacia la sostenibilidad, que mostrase un cambio en la política de infraestructuras. No se trataría tanto de destinar nuevos espacios para infraestructuras “sostenibles”, como de permitir que los espacios hasta ahora ocupados por los medios insostenibles dejaran sitio a los alternativos. En el País Vasco se han transferido carreteras a los municipios que las han transformado, moderando el tráfico o incluyendo carriles bici. Sin embargo estas adjudicaciones han tenido que ser compensadas con el desvío del tráfico a las autovías o autopistas.

La ocupación de espacio por el aparcamiento, que tanto afecta a las áreas urbanas vascas, se regula mediante la Ley 4/1990 de 30 de junio de Suelo y Urbanismo de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Esta norma señala en su Capítulo III sobre *Cuantía y estándares*, y más concretamente en el artículo 79 referente a los estándares mínimos para la reserva de terrenos destinados a dotaciones y equipamientos de la red de sistemas locales en suelo urbano no consolidado y urbanizable, que se deberán establecer los siguientes estándares mínimos:

- 0,35 plazas/25 m² superficie techo sobre rasante destinada a usos distintos de dotaciones públicas en parcelas privadas. 1,2 plazas/100 m²
- 0,15 plazas/25 m² superficie techo sobre rasante destinada a usos distintos de dotaciones públicas. 0,6 plazas/100 m²

El posterior Decreto 123/2012 de 3 de julio de estándares urbanísticos, derivado de la Ley 2/ 2006 del Suelo y Urbanismo, recoge con un mayor detalle las cifras para suelos urbanos no consolidados y suelos urbanizables:

En suelos urbanos no consolidados residenciales, zonas verdes y espacios libres (parques, jardines, espacios peatonales y plazas) habrán de ocupar como mínimo el 15% de la superficie total de la actuación; añadiendo,

- 0,35 plazas/25 m² superficie techo sobre rasante destinada a usos distintos de dotaciones públicas en parcelas privadas (ya sean de uso residencial o terciario). 1,2 plazas/100 m²

En suelo “distinto al residencial”: será igual al 6% o más del suelo destinado a zonas verdes o espacios públicos, pudiendo destinarse a aparcamientos públicos el 50% de esta superficie (terciario) y aplicando el obligado estándar

- 0,35 plazas/25 m² superficie techo sobre rasante destinada a usos distintos de dotaciones públicas en parcelas privadas. 1,2 plazas/100 m²

Un aspecto novedoso es el reconocimiento explícito de la posibilidad de establecimiento de aparcamientos públicos y otras infraestructuras de servicio público, bajo las superficies referidas, por más que la experiencia ha producido ya muchas de estas afectaciones en el subsuelo de dominio público. El artículo 6 se ocupa de los estándares mínimos para reserva de terrenos destinados a dotaciones y equipamientos de la red de sistemas locales en suelos urbanos no consolidados de actuaciones integradas y de dotación por incremento de edificabilidad.

En suelo predominantemente residencial, deberá incluir como mínimo los siguientes estándares:

a. Para zonas verdes y espacios libres (parques, jardines, espacios peatonales y plazas), un mínimo del 15% de la superficie total de la actuación de la dotación (excluidos Sistemas Generales). Excepcionalmente, podrá ocuparse una extensión máxima de 1,5% de la superficie total para aparcamiento. Lo mismo ocurre en los Sistemas Generales.

b. Para aparcamientos: 0,35 plazas/25 m² superficie techo sobre rasante destinada a uso residencial en parcelas privadas 1,2 plazas/100 m²

Uso distinto del residencial: Uso terciario.

a. Para zonas verdes y espacios libres (parques-jardines-espacios peatonales y plazas), un mínimo del 6% de la superficie total de la actuación de la dotación (excluidos Sistemas Generales), excepcionalmente, podrán ocuparse una extensión máxima de 1,5% de la superficie total para aparcamiento, lo mismo ocurre en los Sistemas Generales.

b. Para aparcamientos: 0,35 plazas/25m² superficie techo sobre rasante destinada a usos distintos de dotaciones públicas en parcelas privadas, 1,2 plazas/100 m²

El artículo 9 trata del estándar de dotaciones locales en suelo urbanizable.

En suelos predominantemente urbanizables y residenciales, se establece lo siguiente:

Dotaciones públicas de la red de sistemas locales

a. Para Zonas Verdes y espacios libres (parques, jardines, espacios peatonales y plazas), un mínimo del 15% de la superficie total de la actuación de la dotación (excluidos Sistemas Generales). Excepcionalmente, podrán ocuparse una extensión máxima de 1,5% de la superficie total para aparcamiento, lo mismo ocurre en los Sistemas Generales.

b. Para aparcamientos de vehículos:

- 0,35 plazas/25 m² superficie techo sobre rasante destinada a dotaciones públicas en parcelas privadas. 1,2 plazas/100 m²
- 0,15 plazas/25 m² superficie techo sobre rasante destinada a dotaciones públicas. 1,2 plazas/100 m²

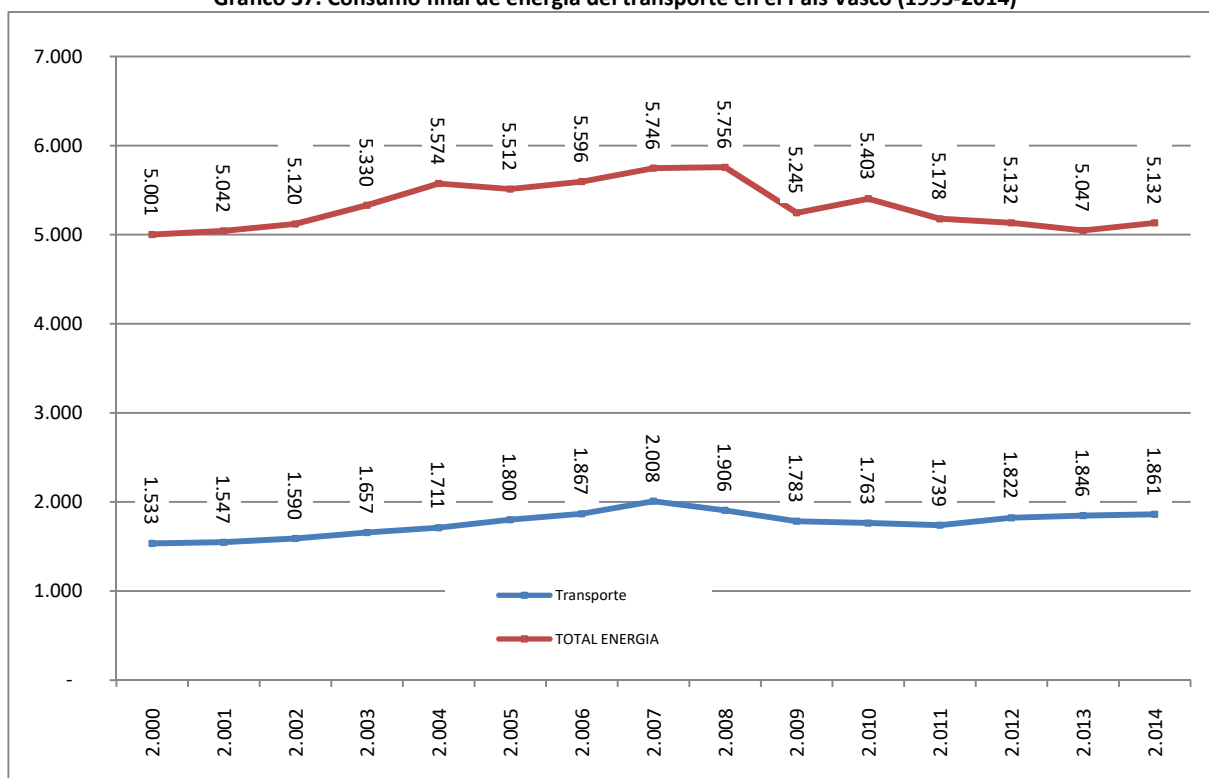
Uso industrial, reserva de la red de sistema locales del 12% o más del total del sector (la mitad de ese suelo podrá comprender usos de equipamiento colectivo u otros como el aparcamiento). Señala que no pueden pasarse los estándares de un sector a otro.

Estos estándares de mínimos dejan ver la facilidad otorgada al modo viario para el estacionamiento, tanto en origen como en destino; la norma señala que, al menos, debe haber 1,2 plazas de estacionamiento por cada 100 m² edificables. Con un planteamiento así, la administración no hace más que asignar un espacio desproporcionado al aparcamiento respecto a otros modos más sostenible, además de incentivar el uso del coche. Si se quiere un cambio, debería introducirse en el futuro una modificación en la legislación urbanística, más en consonancia con los objetivos de movilidad sostenible, de tal forma que los mínimos actuales se convirtieran en un estándar de máximos.

El espacio ocupado por la infraestructura ferroviaria es menor que por la carretera, debido entre otras cosas a que la mayor parte de la red corresponde al sistema convencional y en muchos casos el trazado es el inicial. La red electrificada tiene una densidad de 5,5 m/km² y la no electrificada de 82. No se contemplan los proyectos de alta velocidad que se pondrán en funcionamiento en un futuro próximo al considerarse un estudio de carácter urbano, lo que no significa que los impactos sean importantes, especialmente ahora en el momento de construcción de la infraestructura.

8.3.6. Evolución del consumo energético

Los consumos energéticos derivados del transporte no han dejado de crecer en las últimas décadas. Esto es debido a un mayor volumen de viajes motorizados, a mayores distancias y a velocidades más elevadas. El incremento del consumo final de energía ha sido significativo, y ha adquirido una relevancia que no tenía en los años noventa, pasando del 24,53% en 1995, al 36,58% en 2013. Estos datos contrastan con la pérdida de peso de la industria y del sector primario. En la siguiente tabla se expresa esta evolución.

Gráfico 37. Consumo final de energía del transporte en el País Vasco (1995-2014)

Fte. Elaboración propia a partir de las memorias anuales de la energía de Euskadi. Datos energéticos 2001-2013. EVE.

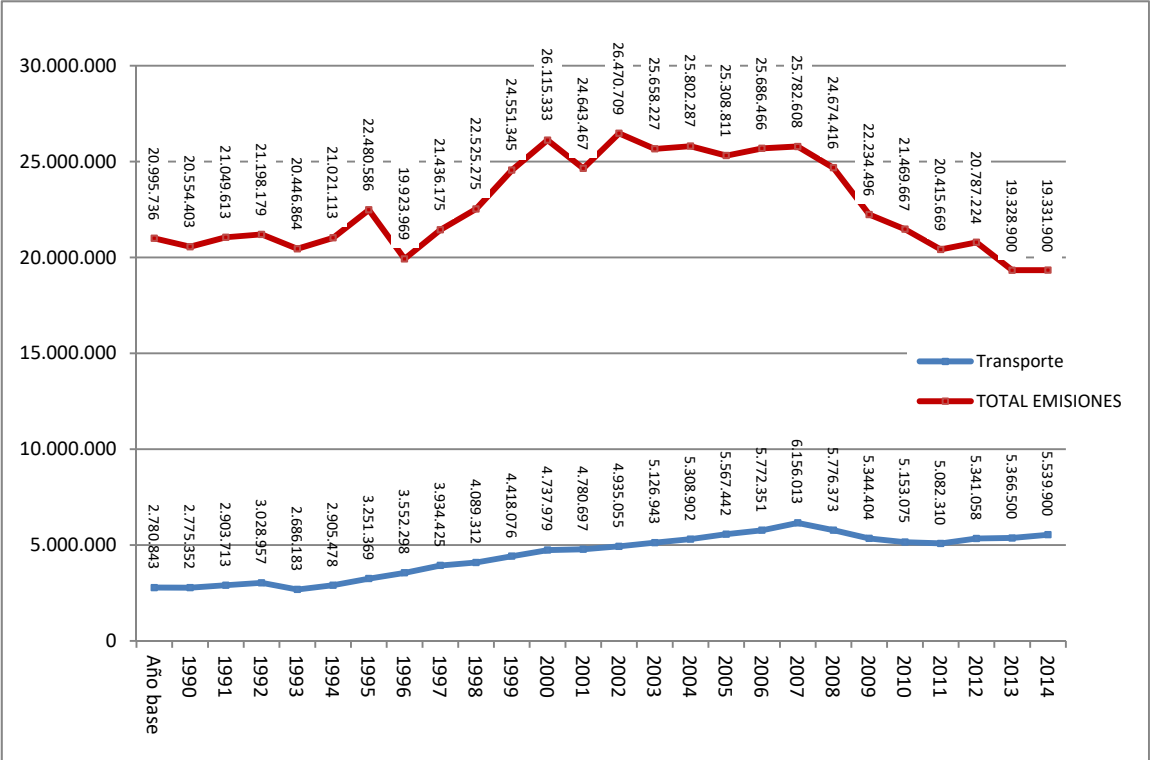
Si bien el consumo final de energía en el transporte ha mostrado una tendencia al crecimiento, pueden diferenciarse distintas fases a lo largo de estas dos décadas. Aparte de las consecuencias de la crisis de los setenta, en este periodo también han existido otras que han afectado al consumo, como la de 1997, y la más reciente y prolongada iniciada en 2007 (cuando descendió el consumo un 13,39%). A partir de 2012 se inició una paulatina recuperación. En este contexto de crisis financiera, y con un mercado del petróleo inestable, se redactó la tercera *Estrategia Energética de Euskadi 2020 (3E2020)* actualmente en vigor (Gobierno Vasco, 2011). La crisis propició una apuesta firme por el ahorro y la eficiencia energética, que la *Estrategia* recogía mediante “la visión de un modelo energético eficiente y orientado a largo plazo hacia una economía baja en carbono”.

Un menor consumo de energía es un indicador del avance hacia la sostenibilidad de cualquier sociedad. Aunque el País Vasco en su conjunto reduce la energía consumida, el sector del transporte no sólo mantiene niveles altos, sino que los incrementa ligeramente. Este dato es preocupante. A pesar de los cambios en las políticas de transporte (autonómicas y municipales) favorables a la movilidad sostenible llevadas a cabo en muchas ciudades vascas, no se ha avanzado en esa reducción del consumo.

8.3.7. Evolución de los gases de efecto invernadero

Las emisiones globales de gases de efecto invernadero en el País Vasco disminuyen en 1.663.836 Tn equivalentes de CO₂, es decir, en un 1,13%. Sin embargo, en el sector del transporte estas emisiones aumenta un 199% (2.759.057 CO₂-eq(t), algo muy negativo para el modelo bajo en carbono que pretende el Gobierno Vasco.

Gráfico 38. Emisiones del transporte de GEI en el País Vasco (1990-2014)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Gobierno Vasco. Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial. Inventario de gases de efecto invernadero-Secretaría de las Naciones Unidas de la Convención sobre el Cambio Climático (UNFCCC)-ETAT

La evolución de las emisiones por sectores no sólo muestra el incumplimiento de los compromisos de Kioto, sino la dificultad de frenar este impacto en un modelo productivo, territorial y urbanístico con una dependencia tan grande del sector del transporte. Da la impresión que los esfuerzos para reorientar la movilidad, desde todas las instancias de la Administración vasca, no son suficientes para transitar hacia un modelo con menor consumo de energía y, por consiguiente, con un menor aporte en las emisiones de gases de efecto invernadero.

9. El Plan de Movilidad Sostenible y Segura (PMSS) de San Sebastián-Donostia.

El éxito o el fracaso de cualquier plan, programa o medida innovadora que se implemente en una ciudad tiene mucho que ver con las propuestas de planificación que se han realizado en el pasado. El desarrollo urbanístico y las relaciones de movilidad de San Sebastián-Donostia tuvieron siempre unos condicionantes: la orografía accidentada que limitaba el espacios que podía ocuparse, las marismas de la Vega de Amara que impedían el crecimiento urbano en la parte más llana y la presencia ineludible del mar, pero las intervenciones humanas han transformado un paisaje en una ciudad que ha superado gran parte de los obstáculos físicos convirtiéndolo en elemento de atractivo urbano.

En este apartado se analizará el Plan de Movilidad Sostenible y Segura de la ciudad de San Sebastián Donostia que se aprobó en 2008. Se trataba de un Plan que llevaba gestándose más de 30 años cuando comenzaron los primeros debates sobre el modelo de ciudad y el modelo de transporte con motivo de la del Plan General a finales de los ochenta.

Se repasarán los antecedentes de la planificación de la movilidad, la aparición de los primeros coches en el primer tercio del siglo XX. Igualmente se describirá como en la década de los setenta se construye un nuevo paradigma de la movilidad que facilita la movilidad motorizada con el Plan General del 1962 que introducía las grandes infraestructuras viarias (variante de San Sebastián) en las que apoyaba un crecimiento urbanístico expansionista y a partir de ese momento aparecen más coches y la necesidad de superficie para alojar más aparcamientos. Comienza un círculo vicioso que como se verá ha sido muy complicado frenar.

La llegada de los ayuntamientos democráticos a comienzos de los ochenta abre un debate sobre el modelo de ciudad en torno a la revisión del Plan General, y donde por vez primera en España se introduce una red ciclista y peatonal. Desde entonces hasta la aprobación del Plan de Movilidad San Sebastián ha recorrido un largo camino de puesta en práctica de medidas de movilidad sostenible, pero también de conflictos para su implantación. Solamente con la llegada del Pacto de la Movilidad en 1999 se logra el necesario contexto para poder avanzar hacia un escenario de sostenibilidad. Se transforma el espacio público colonizando de nuevo los espacios robados por los automóviles (aparcamientos y peatonalizaciones).

Este capítulo revisa las actuaciones antes y después del Plan de Movilidad revisando las principales medidas e indicadores. La llegada del PMSS, para algunos, es un proyecto que recoge las actuaciones aisladas que se llevaban realizando desde los ochenta y les da un planteamiento integral. Para analizar el cumplimiento del Plan se revisan las líneas de actuación, los programas y medidas que se contemplaba, y se analiza el grado de cumplimiento. Igualmente se revisan los escenarios de futuro que contemplaba el PMSS 2013, 2016 y 2024, centrándonos en el del 2016, el más actual y sobre el que se puede comprobar su realización con los indicadores disponibles.

Finalmente se realiza un balance del grado de cumplimiento de los programas. Y se finaliza con las claves que los interlocutores nos han dado para comprender los resultados del plan.

9.1. Antecedentes de la planificación de la movilidad

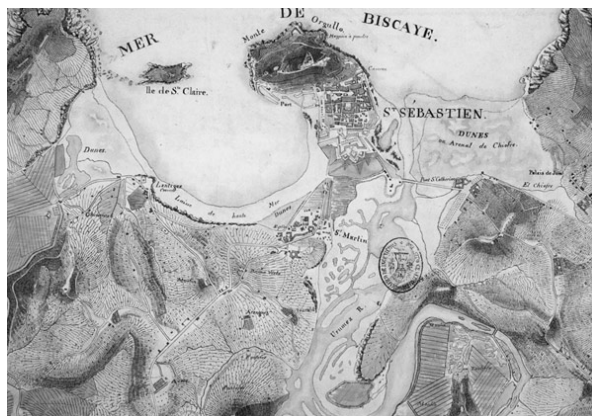
San Sebastián-Donostia es una ciudad con características muy peculiares que llevaba tres décadas intentando, con mayor o menor acierto, cambiar su modelo de transporte, antes de poner en marcha su plan de movilidad. Es necesario hacer un repaso de la dinámica territorial y urbanística para comprender la llegada del modelo de movilidad motorizada y al mismo tiempo analizar hasta qué punto este modelo ha ido revirtiendo con mucho esfuerzo y voluntad de políticos, técnicos y ciudadanos.

9.1.1. El camino hacia la planificación insostenible de la movilidad

El carácter turístico de la ciudad tiene su origen en la presencia de la familia real desde finales del siglo XIX, cuando en 1893 la reina regente María Cristina trasladó allí la corte durante el verano. Este hecho atrajo turistas franceses o españoles con poder adquisitivo suficiente para pasearse en sus propios automóviles por la capital donostiarra. Los coches cambiaron la escena urbana, las calles empezaron a verse animadas por un intenso tráfico. Son ilustrativas las imágenes de los años cuarenta, con grandes aparcamientos en los exteriores de la Plaza de Toros del Chofre, o allí donde se celebrara cualquier acontecimiento recreativo, como las regatas.

El primer automóvil fue matriculado en 1905 por el Marques de Rafal, y año tras año, las personas más importantes encargaban uno. El automóvil se convirtió en un símbolo de poder económico y social, objeto de admiración por todos. De esta forma se fue conformando una cultura que transformó, no solo los valores de la sociedad, sino también el uso del espacio público, el urbanismo y el modelo productivo a lo largo del siglo XX. El modelo de movilidad motorizado no tubo réplica hasta finales de los años ochenta cuando algunos sectores profesionales, ecologistas y ciclistas reivindicaron una manera diferente de desplazarse, una alternativa basada en caminar, en la bicicleta y en el transporte colectivo.

El origen de la ciudad como fortaleza militar para frenar a los franceses marcó el desarrollo de San Sebastián hasta 1862, año en que comenzaron a derribarse las murallas. En 1864 se creó la Junta de Ensanche (Ordeig, 2010) que gestionó la venta de nuevos solares, al tiempo que el Ayuntamiento convocaba un concurso para un futuro desarrollo urbano que permitiera ocupar los terrenos de las marismas y del mar. Actualmente este tipo de actuaciones contra la naturaleza estarían prohibidas, tal y como reconoce el Avance del Plan General de 2004. El concurso lo ganó el Plan Cortázar cuya primera fase se llevó a cabo rápidamente, en 1865, entre el Boulevard y la actual Avenida de la Libertad. Pero la ciudad siguió creciendo y la necesidad de expansión continuaba, por lo que se pensó en prolongar el ensanche al sur, en la margen izquierda del río Urumea hasta la calle Prim, con calles de 12 m de sección, dos más que las del ensanche de Cortázar.



San Sebastián, 1848.

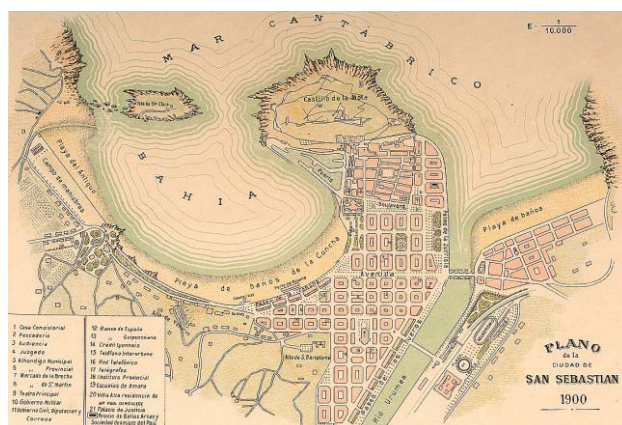
En 1864 se inauguró la estación de Atocha, un elemento que modificaría las relaciones de movilidad externas e internas de la ciudad. Poco después, en 1866 el Ayuntamiento decidió desecar las marismas de la orilla izquierda, canalizar y sanear el Urumea, y la expansión llegó hasta la calle San Marcial. Esto obligó a mejorar las conexiones con la estación y en 1890 se construyó el puente de María Cristina, que por entonces no era más que una pasarela peatonal de madera, pero que conectaba la Plaza de Bilbao del reciente Ensanche con el ferrocarril. En el entorno de la estación de Atocha se encontraba el barrio de Egía, donde se localizaban algunos palacetes, la plaza de toros, el campo de fútbol, el mercado mayorista, las escuelas, algunas fábricas y, más tarde, la Tabacalera. Una zona que experimentaría un cierto aislamiento con la inauguración del ferrocarril.

Como se ha señalado, el traslado de la corte, durante los meses de verano al Palacio de Miramar activó la economía y generó un crecimiento demográfico que colmató los ensanches. Se consideró entonces

una nueva expansión urbana en la margen derecha del Urumea, en la zona de Gros, una iniciativa que revalorizó los terrenos y animó a construir, pero sin un plan estructurado (Sáenz García, 2013). Hasta 1894 no se aprobó el nuevo ensanche que en la parte llana aplicó una trama ortogonal hasta la zona de Ulía. En 1890 funcionaba ya la primera línea de tranvías de tracción animal desde La Concha hasta Ategorrieta por el Boulevard, que se ampliaría en sus extremos hasta Venta Berri y Rentería. Hubo también un pequeño ramal que conectaba con la estación del Norte. Pocos años después, a partir de 1897, estos tranvías serían propulsados por tracción eléctrica.

El ensanche de Gros necesitaba ganar terrenos al mar y el Ayuntamiento otorgó la correspondiente concesión a una sociedad inmobiliaria de capital francés para realizar las obras necesarias a cambio de los terrenos del Kursaal y su futura explotación. Este ensanche comprendía zonas muy diversas, desde edificaciones residenciales a áreas más alejadas con vocación productiva para la instalación de pequeñas industrias, talleres o el matadero. Sus características eran las mismas que las del barrio del Antiguo, un espacio donde se mezclaban huertas, talleres, fábricas y viviendas obreras, pero cuyos terrenos más cercanos a la playa de Ondarreta fueron destinados a finales del XIX a promover una ciudad jardín.

En 1900 San Sebastián tenía ya 37.812 habitantes. El Ayuntamiento había saneado la Parte Vieja y el ensanche oriental, y comenzó el embellecimiento de la ciudad con la construcción de la marquesina de la estación y el puente definitivo de María Cristina que permitió a partir de entonces el paso de carros. Ese mismo año 1900 se creó la Compañía del Tranvía de San Sebastián cuyas líneas eléctricas se extendían por emplazamientos diversos: una de ellas iba desde el Boulevard hasta la estación de Amara (1903), otra ascendía hasta la estación del funicular de Igeldo (1912), y una tercera llegaría en 1915 hasta Gros (hasta la calle Segundo Ispizua) y contribuiría a poner en valor esos suelos.



En 1929 San Sebastián llegó a los 78.432 habitantes y tenía matriculados 7.358 vehículos a motor. El ensanche meridional estaba colmatado y su expansión por el sur chocaba con una zona de marismas. Aunque a finales del XIX se había proyectado el encauzamiento del Urumea entre el Puente María Cristina y el Puente de Hierro, durante la República se ampliaría su ámbito hasta la vega de Loiola y se crearía el Amara Nuevo, destinado a alojar a 20.000 habitantes.



La Avenida, 1920, y aparcamiento para ver las regatas

A pesar de que el plan se aprobase en 1938, los primeros edificios de este último ensanche no se construirían hasta 1947. Se plantearon nuevas avenidas, cada vez más anchas, que unían con Sancho el Sabio los dos ensanches y finalizaba en la plaza circular de Pío XII. Desde allí partían tres avenidas: las actuales de Madrid, Carlos I y Felipe IV. Aunque solamente había matriculados 12.459 vehículos, estas nuevas y anchas calles se dedicaron a la celebración de carreteras de coches y motos¹²⁵. Estas competiciones generaban una inusitada expectación entre los donostiarras de aquel tiempo, no sólo por la velocidad de los vehículos, sino por los coches en sí, y contribuiría a alimentar esa nueva cultura del automóvil asociada a la vida urbana del siglo XX.

Entre 1940 y 1950 se desarrollaron barriadas periféricas con viviendas de promoción pública de poca calidad (entre 50 y 60 m² en tres alturas), que buscaban el terreno llano de la vega del río: Loyola, a unos 2,5 Km. y Martutene, más alejado, a unos 4 Km. En el entorno de la estación de Atocha se había consolidado el barrio de Egía que se expandía hacia la zona de pendiente sin mucho orden, lo que llevó al Ayuntamiento a redactar en 1942 el proyecto de ensanche de este barrio. En 1945 se llevarían a cabo las obras de ensanche de El Antiguo y su enlace con la carretera nacional.



Fte. Edorta. Inauguración de los trolebuses urbanos en la Alameda del Boulevard en 1948.¹²⁶

En aquellos años la planificación urbanística se regía por el Plan General de la Provincia de Guipúzcoa, aprobado a principios de los años cuarenta, y que marcó las pautas de las Ordenanzas de Edificación de San Sebastián de 1944, así como el Plan General de Ordenación Urbana que, a principios de los años cincuenta, dirigió Pedro Bidagor (Ayuntamiento San Sebastián-Donostia, 2004).

En esa década las promociones destinadas a la clase obrera se alejaron aún más, hasta zonas de ladera como Intxaurre. Estos desarrollos urbanos intentaban responder a las oleadas de población emigrante, de tal forma que se hace de forma desordenada e irregular, dando pie a la especulación. En 1949 empezaron a sustituirse los tranvías eléctricos por trolebuses; primero en la línea de Venta Berri e Igeldo; y en 1950 la de Gros. La línea que conectaba con la estación del Norte se sustituyó directamente por autobuses diésel que prolongarían su trayecto hasta el barrio de Egía.



Trintxerpe, 1953.

¹²⁵ El circuito recorría la avenida de Madrid, el paseo de Zorroaga, la calle de los Corsarios, el paseo de Bizkaia, la calle del Parque, la avenida de Sancho el Sabio, y la plaza de Pío XII.

¹²⁶ Fundación Kutxa. Disponible en <https://www.kutxateka.eus/Browse/objects/s/192/key/da3815fe29f9e77bab3f49198458348/view/list>

El crecimiento urbano más periférico se consolidó animado por la cobertura de transporte público y, de esta forma, San Sebastián alcanzó en 1950 los 113.776 habitantes. Sin embargo, el parque de vehículos era aún pequeño, aunque en aquel año se llegaron a matricular 12.960 vehículos. El barrio de Amara Nuevo, que tardó en ocuparse, se encontraba a 2,5 Km. del centro, una distancia que disuadía a futuros residentes. Se inauguraron distintos edificios institucionales: el Gobierno Civil, el Instituto Nacional de Previsión, así como varios centros educativos de enseñanzas medias y profesionales. En 1956 llegó la línea 11 hasta la Plaza del Centenario. Son años de construcción de viviendas populares a través de la Obra Sindical del Hogar: polígono de Nuestra Señora del Coro en Intxaurrondo, viviendas en Ibaeta, en Egía, y en el Antiguo. Mientras en Miraconcha, Ondarreta y Gros las construcciones eran de mayor calidad y reflejaban el nivel de renta de sus residentes. El centro de negocios se reubicó en torno a la avenida, al tiempo que se desplazaban los usos residenciales.

Podría decirse que las bases del sector central de la ciudad actual estaban ya prácticamente desarrolladas: era una ciudad caminable, con transporte público (de tracción animal primero y eléctrica después, que pronto sería abandonado por autobuses diésel). Los automóviles aparecían como algo exclusivo para las personas más pudientes hasta los años sesenta. Nadie podría imaginarse en aquellos años la posterior expansión de la ciudad en esa periferia que parecía tan alejada e inaccesible, en las partes altas del municipio.

9.1.2. Primeros cambios en la movilidad donostiarra: hacia un paradigma de la movilidad motorizada

Sería en la década de los sesenta cuando el parque de vehículos aumentase de manera notable, aunque aún el impacto seguiría siendo pequeño. Entre 1950 y 1960 San Sebastián aumentó su población en 21.140 personas, llegando a los 135.149 habitantes. En ese mismo periodo el crecimiento del parque de vehículos fue de 31.570, alcanzando en 1967 los 65.599 vehículos. Para alojar las masivas oleadas de emigrantes se construyeron bloques de viviendas, en su mayoría, de protección oficial, y apoyadas en subvenciones ministeriales. Aunque también se construyeron bloques al margen de la normativa. Estos barrios periféricos nacieron sin urbanización previa y sus calles no contaban ni con aceras ni con pasos peatonales. Además, estos nuevos barrios se extendieron por laderas donde la pendiente era muy acusada, lo que planteaba graves problemas de accesibilidad.

En los años sesenta los autobuses con tracción eléctrica (trolebuses) sustituyeron a los tranvías, pero el transporte colectivo continuaba funcionando con deficiencias. Además, los servicios no cubrían todos los barrios de la ciudad, en particular, las zonas altas. Una de las líneas que en aquellos años se amplió fue la de Amara hasta la Ciudad Sanitaria, aunque tardaría algo más de tiempo en llegar a Altza. A finales de esa década la tracción eléctrica desaparecería y los autobuses diésel operarían en todas las líneas; aunque ello hubiera debido permitir que las líneas se adaptaran a los nuevos desarrollos urbanos, eso no fue así, como se verá más adelante.

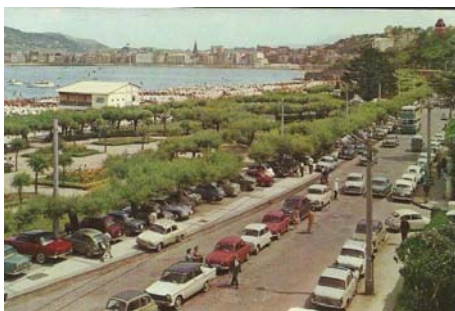
Por otro lado, los peatones, sin ser conscientes de ello, comenzaban a perder su espacio natural. Las aceras y plazas fueron ocupadas poco a poco por coches estacionados que disuadían a la gente de la estancia, del juego y del paseo tranquilo.



La Avenida, 1957.



Plaza de la Constitución, 1965.



Playa de Ondarreta, 1964.



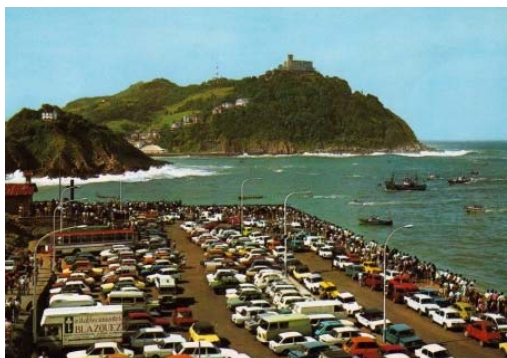
Alza, 1960.

El urbanismo municipal comenzó a poner orden en la irregular expansión urbana con el Plan General del 1954. Esta aprobación se hizo con algunas reservas porque en aquellos años se estaba redactando una nueva Ley del Suelo a la que debería adaptarse, tal y como sucedió en 1962.



Se trataba de un plan expansionista que pronosticaba el crecimiento a 45 años, y que preveía una ciudad de 300.000 habitantes para 2005. Por un lado, permitió dar continuidad a los desarrollos ya proyectados, como algunas iniciativas parciales en Amara, Ibaeta o El Antiguo. Por otro, propuso nuevos desarrollos urbanos que abarcaban el 35% de la superficie municipal (2.405,5 Ha.) entre los que se encontraban la expansión de Amara (a partir de Pio XII), Añorga, otra parte de El Antiguo, Miraconcha, Aiete, Bidebieta, Intxaurrondo, Loiola, Martutene o Altza, a los que permitía incrementar la densidad edificatoria. Con esta propuesta la ciudad se expandía hacia una periferia aún más alejada de la hasta entonces existente, y colonizaba los terrenos de ladera de las zonas de orografía más complicada.

El Plan introducía grandes infraestructuras viarias para dotar de conexiones a estos desarrollos más periféricos. Así sucedía con el segundo cinturón, conocido también como la Variante, o con la conexión Ibaeta-Aiete-Amara, y cuya primera fase se inauguró en 1972. Un año después se aprobaría el enlace complementario hasta Loyola, y en 1975 la tercera fase, un proyecto dirigido y financiado desde la Dirección de Carreteras del Estado (Urquía, 1989). El Ayuntamiento quería que el nuevo viario sirviera para descongestionar el centro de la ciudad, y durante un tiempo lo logró, desviando el 10% del tráfico de paso a Irún y a la frontera francesa. A su vez, ayudaba a distribuir el 90% restante que, era tráfico carácter interno, por los distintos barrios periféricos y zonas industriales, dotando de accesibilidad a nuevos desarrollos que carecían de transporte público. Este Plan tendría importantes consecuencias en la modificación del modelo de movilidad de la ciudad.



San Sebastián, 1975.



Calle Intxaurreondo, 1971.

Se trataba de un viario que se adaptaba a las formas de hacer de la ingeniería americana: pocos accesos y grandes secciones para canalizar un tráfico cada vez más intenso. De esa forma penetraba en el tejido urbano consolidado, apartando todo aquello que molestaba (caseríos, con sus explotaciones agropecuarias, pequeñas industrias y talleres, etc.). Su enorme impacto, al ocupar espacios urbanos y dividir el barrio de Amara, indujo además a la generación de nuevos tráficos que terminarían por colapsar esta pequeña ronda periférica. El trazado de la variante colaboró a la fragmentación del continuo urbano que, a partir de ese momento, vio como los usos y la actividad productiva, quedaban determinados por la circunvalación.

En este contexto la bicicleta desapareció del escenario urbano como modo de transporte. El modelo urbanístico que se estaba consolidando, heredero del funcionalismo racionalista segregaba las actividades en el territorio, creando piezas aisladas (residenciales, de ocio, productivas o circulatorias (tal y como se había expresado treinta años antes en la Carta de Atenas), que la primera ley del suelo española (1956) recogía claramente. El Plan General de 1962 siguió estos criterios materializados en propuestas concretas que se ejecutarían una vez aprobado el Plan. En 1967 se construyeron 32 de los 35 polígonos periféricos que contemplaba el planeamiento. La ciudad modificó su escala e hizo imposible, o muy difícil, las conexiones peatonales, ciclistas o en transporte público con el centro de la ciudad. Con el proyecto de la Variante, el automóvil se convirtió en el medio que mejor respondía a las comunicaciones internas del municipio.

San Sebastián había llegado en 1970 a los 165.829 habitantes y muchos de los crecimientos programados en el Plan General del 1962 se habían consolidado. Los espacios productivos y los grandes equipamientos estaban en funcionamiento, aunque lo fueran, en espacios periféricos, alejados del centro y mal dotados de transporte público, lo que obligaban al uso del coche. El tráfico no dejaba de crecer, y con él se incrementaba también el consumo energético para su funcionamiento lo que añadía más contaminación a la de la industria.



Penetración de la variante por el Barrio de Amara. Fuente: <http://carlos1variante0.blogspot.com.es/>



Zona azul 1965, disco de control de estacionamiento. Fuente: San Sebastián Desaparecida

La circulación de vehículos comenzó a ser un problema en el centro de la ciudad, no sólo por los vehículos de los residentes, sino también por los de los municipios vecinos que acudían a San Sebastián a todo tipo de gestiones. Durante los periodos vacacionales se producían pequeños atascos y el estacionamiento inundaba las calles más céntricas y el Paseo de La Concha. Las autoridades comenzaron a regular su impacto mediante los primeros sistemas de control de aparcamiento por franjas horarias sin pago monetario, o discos de control del estacionamiento.

Se construyeron los primeros aparcamientos subterráneos, como el de Oquendo en el Ensanche (1968), el de Plaza de Cataluña (1970), y el de Cervantes (1973) en Gros. Estas infraestructuras incrementaron la capacidad de estacionamiento en el centro de la ciudad, y animaron el acceso en coche a espacios ya saturados. En 1973 se derribó la plaza de toros de Chofre en el barrio de Gros y se abrió la posibilidad a un gran desarrollo residencial al asociar esa operación a 1.500 plazas de estacionamiento, la mayoría destinadas a residentes.



Calle de Miramar, 1963.



Calle de Intxaurre y Paseo de La Concha, 1967. Fuente: San Sebastián Desaparecida, disponible en <https://www.facebook.com/SanSebastianDesaparecida/>

Con el primer ayuntamiento democrático las instituciones se abrieron a la participación de los agentes sociales y en 1979 se creó la Comisión de Transportes, Tráfico y Policía Municipal. De aquellas fechas son las primeras reivindicaciones de las personas con movilidad reducida para hacer desaparecer los bordillos en los cruces peatonales (Entrevista a Rakel Barroso, 2014). Aunque por entonces el movimiento ecologista expuso sus primeras ideas críticas al modelo de transporte, no contaba con una estrategia organizada como para provocar cambios. La Comisión tuvo su importancia ya que era allí donde se debatieron todos estos problemas por primera vez y donde se vio que no podían afrontarse con actuaciones puntuales en alguna calle, sino que la solución habría de venir de una actuación global.

Desde los años setenta los discapacitados físicos comenzaron a denunciar la falta de accesibilidad en el espacio público y en el transporte, pedían aceras sin bordillos y la supresión de barreras (Entrevista a Rakel Barroso, 2014). En 1981 nació la Federación de Personas con Discapacidad Física de Guipúzcoa (ELKARTU) que se convirtió en interlocutora permanente sobre accesibilidad con la administración donostiarra:

“Desde hace muchos años asistimos a todos aquellos foros donde creemos que debemos llevar nuestra voz y nuestra participación; lo hacemos en el Consejo Asesor de Movilidad, en el Consejo de Planificación Urbanística. También participamos en otros ayuntamientos, Tolosa, Irún, etc. Los vecinos nos conocen como la entidad interlocutora de las personas con discapacidad” (Entrevista a Rakel Barroso, 2014)

En aquellos años, además de los problemas generados por el tráfico en la Parte Vieja, existían otros factores que colaboraban a aumentar su deterioro: delincuencia, drogas, venta ambulante, escándalos nocturnos o suciedad (especialmente en la plaza de la Constitución). A finales de los setenta tienen lugar las primeras actuaciones de cierres parciales al tráfico en el entorno de La Bretxa, en la calle San Juan y la zona del Mercado. El automóvil había “arrinconado a los peatones” y se incentivaba el uso de los medios motorizados con la construcción de la Variante y la urbanización de nuevos barrios residenciales

a las afueras. Estos entornos, diseñados sin conexiones peatonales, sin espacios públicos, se convertirían en islas residenciales, con espacios interbloques y aceras ocupadas por el aparcamiento.

9.1.3. Los años ochenta: primeros signos favorables a la movilidad sostenible

En 1981 San Sebastián llegó a tener 175.576 habitantes, pero, a partir de ese momento, se produciría un estancamiento demográfico, debido, en parte, al impacto de la crisis económica de 1973. El paro pasó del 16,8% en 1981, al 21,8% en 1986. El sector más afectado fue el de la industria, donde la tasa de actividad pasó del 28% (1981) al 25% (1986). Sin embargo, el terciario creció en esos años pasando del 64,5% en 1981, a casi el 70% en 1986. Hay que tener en cuenta que San Sebastián era el centro financiero y de servicios de un área metropolitana de unos 300.000 habitantes, que contaba con comercio especializado y donde comenzaba a resurgir el turismo. El sector de la construcción se recuperó lentamente, impulsado por el boom inmobiliario de aquellos años y por las fuertes inversiones que realizaron las distintas administraciones en obra pública (Benaito y Rebollo, 1990).



Buen Pastor, 1980.



Paso a nivel Amara-Anoeta.

Con motivo de la crisis energética fueron muchos quienes comenzaron a replantearse el modelo productivo, territorial y de transporte. Se inició una reflexión dentro del movimiento ecologista y, también por parte de ciertos grupos de profesionales y técnicos del urbanismo que darían forma a ideas que no se materializarían hasta años después. En San Sebastián este replanteamiento del modelo coincidió con el proceso de revisión del Plan General de 1962, tal y como señala Mikel Iriondo, del equipo de la Oficina del Plan General del 1995 (Entrevista a Mikel Iriondo, 2014). En eso coincide con Alfonso Sanz, que también participó en aquella revisión (Entrevista a Alfonso Sanz, 2015). Según ellos, la revisión sentó las bases para un cambio de la movilidad y del urbanismo; para Sanz el cambio llegó también a la Guardia Municipal, fundamental en la puesta en práctica de muchas medidas, y sería a partir de entonces cuando comenzara a transformarse la escena urbana. Fue un proceso que se inició en 1983, pero que no se materializaría hasta finales de aquella década en el encargo de estudios sectoriales para afrontar los problemas del tráfico desde otra perspectiva que incluyera incluyendo la movilidad peatonal y ciclista como medios de transporte urbanos (Entrevista a Alfonso Sanz, 2015).

San Sebastián tenía en 1984, 50.036 turistas y cuatro años después, en 1988, 56.456¹²⁷. A pesar de la aparición de más de 6.000 automóviles en las calles donostiaras, los viandantes continuaban representando el 60% de los desplazamientos¹²⁸. Ese escenario, que introducía nuevas barreras para los más vulnerables, se prolongó durante dos décadas y modeló el comportamiento modal de la población que poco a poco se iría motorizando.

En estos años la ciudad estaba colapsada y el tráfico era la causa de una baja calidad urbana que afectaba, no sólo al centro, sino también a los barrios de la periferia. Uno de los espacios más degradados era la Parte Vieja, donde se sumaban a este otros problemas sociales de inseguridad ciudadana. La Asociación de Comerciantes de la Parte Vieja, Zaharrean, planteó la creación de un área

¹²⁷ Datos del Departamento de Movilidad del Ayuntamiento aparecidos en el Barómetro de la Economía Urbana Donostia-San Sebastián.

¹²⁸ Información Urbanística recogida en el Plan General de 1977.

de convivencia. El correspondiente estudio lo realizó el Instituto de Reforma de las Estructuras Comerciales (IRESCO) dependiente del Ministerio de Trabajo en abril de 1980. Por su parte, el Ayuntamiento decidió actuar en coordinación con los comerciantes y cerró al tráfico una buena parte de la Parte Vieja: las calles Ángel, Bilintx, San Lorenzo, San Juan, y Esterlines, y las plazas de la Trinidad, Plazuela de 31 de agosto y La Bretxa. Pero tan sólo en una franja horaria: desde las 13:00 a las 05:00 horas, permitiendo la carga y descarga y la circulación de vehículos el resto del tiempo (Entrevista a Ernesto Gascó, 2016). De esta forma se consiguieron 29.203 m² de espacio peatonal (4.048 metros longitudinales) que abarcaba el 47% del casco antiguo (Machín, 2015).

La asociación de comerciantes pidió además dos aparcamientos: uno, en Zuloaga, y otro en el Paseo del Puerto (que no se llegó a construir) con capacidad para 500 automóviles. Pero según Gascó continuaban los problemas de borde en la zona del Puerto y de San Juan donde se permitía el aparcamiento en superficie, al igual que en otras plazas como Sarriegui o Lasala (Machín, 2015). Estas primeras actuaciones tuvieron buenos resultados desde el punto de vista de la movilidad (Sanz, 1988), aunque, como señala Alfonso Sanz, el cierre del tráfico y la construcción de estacionamientos no terminaron con los graves problemas de la Parte Vieja (delincuencia, drogadicción, etc.) que en aquel momento requerían una transformación más profunda desde el punto social (Entrevista a Alfonso Sanz, 2015). Para poder resolverlos el Ayuntamiento propuso la realización de un Plan Especial de Reforma Interior (PERI) en la Parte Vieja que se aprobaría en 1987.

En 1981 el Ayuntamiento adquirió la mayoría del capital de la Compañía del Tranvía de San Sebastián (DBus, 2018). Este control municipal facilitó en un primer momento el proceso de expansión de la red, mejoró la cobertura en todo el término municipal, y permitió ofertar servicios a barrios tradicionalmente desatendidos como Recalde o Martutene. En esa década comenzaron a funcionar líneas transversales que conectaban varios barrios, como la que unía El Antiguo con Amara. La remunicipalización del transporte colectivo permitió trabajar de forma coordinada con la Dirección de Movilidad e hizo más atractivo el transporte público.

En cuanto a la movilidad ciclista se dieron los primeros pasos con la construcción del tramo de carril bici, de 1,5 km entre Paseo de los Fueros, Árbol de Guernica y Vizcaya, y la instalación del primer aparcabicicletas en el Boulevard. Es cierto que se trataba de actuaciones aisladas que no contaban con un marco global, por lo que su diseño no era el más adecuado: la vía estaba mal rematada y carecía de mantenimiento. Este mal funcionamiento sirvió de excusa para no avanzar en la expansión de las vías ciclistas durante un tiempo. (Sanz, 1988).

A pesar de que la motorización no dejaba de crecer, puede decirse que en la segunda mitad de los ochenta se inició un giro en las políticas de movilidad, un pequeño cambio en la escena urbana (Sanz, 1988). En 1983 llegó a la alcaldía Xavier Abistur que asignó la concejalía de tráfico a Xavier Beloqui. Uno de los asuntos más problemáticos de aquel momento era la construcción de estacionamientos subterráneos y la liberación del espacio que quedaba en superficie. Esto hacía que, no solo la ciudad estuviera continuamente en obras, sino que daba pie a que los medios de comunicación locales hicieran un frente común contra el equipo de gobierno municipal.

En un contexto lleno de polémica se decidió cerrar al tráfico calles fuera de la Parte Vieja, y la primera fue Getaria que se inauguraría en 1990. Las peatonalizaciones premiaron a los residentes, a los comerciantes y, sobre todo, a medios de comunicación críticos, con más aparcamientos. En la década de los ochenta, el Ayuntamiento construyó 3.712 plazas de estacionamiento en los barrios de Amara, Centro y Egía, la mayoría para residentes y tan solo 1.013 en rotación. Representaban el 25% de las plazas subterráneas que hay en la actualidad. Se añadió en 1986 un estacionamiento asociado a la remodelación de la Plaza del Chofre, donde se asignaron usos residenciales con una sobredimensión de aparcamientos: 1.500 plazas (residentes y rotación) a cambio de generar un nuevo espacio público. Este tipo de operaciones urbanísticas se repitieron en otros barrios. Eran las comunidades de usuarios las que impulsaban la construcción de aparcamientos para residentes y el Ayuntamiento les daba una

concesión durante cincuenta años. En el caso de los estacionamientos mixtos (residentes y rotación) eran constructoras privadas las que los ponían en pie y los explotaban. Como se verá más adelante, esta medida no solucionó el problema.

A finales de aquella década, a pesar del caos circulatorio, San Sebastián tenía un reparto modal más favorable a la movilidad sostenible que en la actualidad. La gran mayoría de los viajes se realizaban andando (60%), el transporte público representaba el 17%, y tan solo un 20% de viajes eran realizados en automóvil (Oficina del Plan General, 1989).

Otro de los aspectos por los que San Sebastián apostó en esos momentos, y sobre los que llevaba tiempo trabajando fue la planificación de la movilidad de los más vulnerables (personas mayores, niños y personas con discapacidad). A finales de los ochenta (Sanz, 1988), el Ayuntamiento, desde la Oficina del Plan General, impulsó la reflexión sobre la movilidad y la accesibilidad, y se ocupó de poner a los más vulnerables en el centro de las decisiones de la ciudad. En buena parte fruto de las reivindicaciones de algunos colectivos como Elkartu que desde los años setenta se manifestó para lograr los rebajes de aceras o la accesibilidad del transporte colectivo

El gobierno municipal supo canalizar estas demandas y para ello impulsó la participación ciudadana en movilidad. Se convocaron foros, comisiones y reuniones sobre este asunto que contaron con la participación de asociaciones, organizaciones y colectivos en. En el Consejo de Trafico se informaba de las propuestas para su debate y consenso. Asistían grupos muy diversos: asociaciones de comerciantes, de vecinos, de personas con discapacidad, colectivos ciclistas y organizaciones ecologistas.



Primeras manifestaciones ciclistas San Sebastián, 1989. Fte. Kalapie

Por su parte, el incipiente movimiento de ciclistas urbanos comenzó a reivindicar el uso de la bicicleta en la ciudad como medio de transporte, y consiguió que algunas de sus demandas fueran aceptadas. Pequeñas conquistas, fruto de un cambio cultural que poco a poco irá calando en la población donostiarra (Sanz, 2014). Unos años más tarde, en 1989, decidieron crear la Asociación de Ciclistas Urbanos Kalapie; se trataba de personas “movidas por lazos de amistad y procedentes de muchas trayectorias sociales y políticas, desde el movimiento ecologista, los scout o los antimilitaristas” (Sanz, 2014). Además de un tramo de carril bici, Kalapie solicitó en 1989 un paso de peatones en La Perla, y que el aparcamiento del Boulevard se destinase sólo a residentes. (Entrevista a Higinio Otazu, 2014).

En aquellos años comenzó el proceso de revisión del Plan General de 1962 y, como se verá, los técnicos municipales introdujeron planteamientos innovadores en el modelo de ciudad y de transportes, recogiendo las propuestas de los colectivos sociales. Con ese planteamiento encargaron un estudio específico sobre peatones y ciclistas (Sanz, 1988) que les daría argumentos para la inclusión de la movilidad ciclista y peatonal como medios de transporte cotidiano en el futuro.

9.2. Una estrategia hacia la movilidad sostenible anterior al PMUS

Como ya se ha apuntado, antes de iniciar formalmente el desarrollo de un plan de movilidad, San Sebastián había puesto en práctica numerosas iniciativas que suponían una reorientación clara hacia una nueva forma de entender la ciudad.

9.2.1. Primera etapa. Estrategia integral en la planificación de la movilidad: ejecución y conflicto (1990-1999)

Los primeros años de esta etapa, entre 1990 y 1991, corresponden a la alcaldía de Javier Albistur que, como se ha indicado, asignó la responsabilidad de Circulación a Patxi Beloqui (1983-1999), conocido como el concejal “que revolucionó el tráfico en San Sebastián” (Huarte, 2015). Beloqui, perseverante a pesar de la adversidad, trabajó en colaboración con los técnicos de la Oficina del Plan General para elaborar los Planes de Circulación y Transporte destinados a los barrios centrales de la ciudad: Gros, Centro y Amara (Benaito, 2006). El objetivo era la protección de los residentes con la construcción de estacionamientos subterráneos, la potenciación del transporte público y de los modos no motorizados, la mejora de la seguridad vial, el rediseño del viario, y la disminución de los costes de transporte.

Tras las elecciones municipales de 1991, Odón Elorza fue elegido alcalde, puesto en el que se mantendría hasta 2011. Una de las decisiones más acertadas del nuevo alcalde fue mantener a Beloqui en la concejalía de tráfico, a pesar de que pertenecería a otro partido político, lo que dio continuidad a la estrategia ya comenzada. Estas dos décadas de iniciativas en colaboración con los técnicos municipales, el movimiento social, el tejido empresarial, los vecinos y los políticos, contribuyeron a transformar la ciudad. Ese tiempo sirvió para informar y concienciar a la clase política, y a los medios de comunicación, de la necesidad de un cambio del modelo de movilidad. Y contribuyó también a que la sociedad pudiera comprobar los resultados de algunas de las medidas iniciadas en la anterior legislatura.



Obras del puente del Kursaal, 1993.



El estacionamiento en los barrios.

9.2.1.1. La transformación del espacio público

La década de los noventa supuso el inicio de un proceso de transformación del espacio público con la ejecución de algunas medidas para reconducir los problemas generados por el tráfico. San Sebastián veía que su población no aumentaba respecto a la década anterior, tenía 176.019 habitantes (1991), hacía tiempo que se habían frenado los procesos de emigración y la crisis económica no parecía atraer a nuevos residentes. Sin embargo, el modelo territorial era cada vez más expansivo y generaba mayores distancias entre orígenes y destinos que obligaban a depender de la movilidad motorizada. En 1992 contaba con 73.348 vehículos, de los que 58.513 eran turismos (340 turismos/1.000 habitantes), una importante presión para la ciudad, tanto por el tráfico, como por el estacionamiento necesario¹²⁹. Los coches invadían el espacio público en las zonas más céntricas de la ciudad, en los barrios periféricos y en los espacios productivos, ocupando aceras, pasos de peatones, zonas ajardinadas y plazas.

La N-I, que atravesaba el casco urbano y el Paseo de La Concha, perdió el tradicional papel que tenía cuando se construyó la variante. Fue entonces cuando políticos y técnicos vieron la oportunidad de actuar desde varios frentes. Para solucionar parte de los problemas ocasionados por el tráfico y permitir el desarrollo de actuaciones peatonales, ciclistas y del transporte público, se inició la reforma del

¹²⁹ DGT, Dirección General de Tráfico y Eustat, Euskal Estatistika Erakundea.

esquema circulatorio con el Plan de Circulación y Transporte redactado durante la etapa de Albistur y que abarcaba al conjunto de la ciudad (Ayuntamiento de San Sebastián-Donostia, 1990).

Entre 1992 y 1995 se implantó la nueva ordenación en los barrios centrales mediante un nuevo esquema de jerarquización viaria y cambios de sentido en la circulación. Para ello se redactó el *Plan de Reordenación del Tráfico y el Transporte en las Áreas Centrales de la Ciudad* (Ayuntamiento de San Sebastián-Donostia, 1992). Para el desarrollo de este plan fue necesario redactar diversos “subplanes” de transporte y circulación que correspondían a cada uno de los barrios donde se actuaba: Centro, Gros, Amara y Altza. Fue aquí donde se aplicaron los principios en el tratamiento del tráfico local, en el marco del nuevo esquema de circulación: exclusión del tráfico de paso en la mayoría del viario, creación de espacios peatonales y áreas de coexistencia, mejora del acerado y ordenación del aparcamiento.



Jerarquización de la red



Cambios de sentido

Fte. Ayuntamiento e San Sebastian

El primero que se puso en marcha fue el Plan Centro, que comenzó en 1992 y finalizaría en 1995. Se reorganizó la circulación en las áreas centrales del ensanche clásico, y también se incluyeron mejoras en el transporte colectivo. Entre las actuaciones más emblemáticas se encontraba la remodelación del puente del Kursaal, con la supresión temporal de cuatro carriles de conexión con el centro y el este de la ciudad, lo que generaría continuos colapsos y las críticas de políticos, vecinos, comerciantes y medios de comunicación. El Ayuntamiento realizó campañas específicas para amortiguar la protesta, como la del verano, bajo el lema “Donostia-San Sebastián se merece un esfuerzo”. A pesar del caos generado por las obras no llegó a cortarse en ningún momento el tráfico peatonal. Las protestas desaparecieron de pronto. Todo cambió una vez que comenzaron a hacerse visibles los éxitos de las primeras peatonalizaciones. De esta forma, el Diario Vasco apoyó las medidas con un titular muy significativo: “Peatonal, cuanto antes” (12 de septiembre de 1993). Comerciantes, vecinos y taxistas apoyaron el eje peatonal desde la Plaza de Bilbao al Boulevard.

Entre 1994 y 1999 prosiguieron los planes de peatonalización y la mejora del entorno urbano. Otro de los espacios donde se concentraron las actuaciones es el barrio de Gros, un barrio que en los ochenta estaba inundado de coches sobre las aceras y en doble fila, y bloqueado con continuos atascos. Aunque en 1991 se había implantado la OTA, el sistema de regulación del estacionamiento, los problemas continuaron. Gros necesitaba un proyecto integral del barrio. En 1994 se crearon los primeros tramos de este eje peatonal que afectaba a las calles Getaria, Churruca, el lateral oeste de la plaza de Guipúzcoa, y el Boulevard. Las obras terminarían en 1996.

En 1994 se redactó el Plan *Vivir y Circular en Gros*, incluido en el Programa de Mejora Ambiental y Movilidad elaborado por el MOTMA y que se desarrollaría entre 1994 y 1999 (Dirección General de Grandes Ciudades, 1994). Este proyecto recogía una batería de actuaciones entre las que se encontraba peatonalizar el corazón de Gros, e intervenir en remodelaciones urbanísticas como la fachada marítima

de Zurriola. Entre las actuaciones se encontraba el PERI (Plan Especial de Reforma Interior) de las manzanas 26-32 correspondientes al antiguo mercado que se transformaría en la Plaza Nafarroa Behera. También se incluía la peatonalización de la Plaza Cataluña, el entorno de la Iglesia de San Ignacio de la Plaza de los Luises, con la conexión entre la Plaza Nueva y la calle Secundino Esnaola (que se incorporó a la plaza peatonal), y finalmente la ampliación de la superficie peatonal en la Plaza Viiteri. Además, se proyectó viario de coexistencia en las calles Zabaleta, San Francisco, Tudela, Padre Larroca y Ramón y Cajal que conectaría con el Paseo de Zurriola.

Las peatonalizaciones

Entre 1995 y 1999 se prosiguieron las actuaciones de peatonalización y mejora del entorno urbano. Cabe destacar la peatonalización del corazón de Gros en el entorno de la Plaza de Cataluña y la mejora de itinerarios peatonales de conexión con el centro urbano y la fachada marítima, un espigón para proteger la superficie de la playa y la edificación del Palacio de Congresos del Kursaal. Además, se reguló el estacionamiento en todo el barrio para posibilitar el aparcamiento a residentes y garantizar una cierta rotación para los visitantes. Al mismo tiempo se hicieron peatonales numerosas calles, fundamentalmente en el Ensanche y en Gros.



Fte. Diario Vasco 28 de octubre 1994. Fte. Donostia camina

Entre 1998 y 1999 se actuó en la Parte Vieja, en la zona del puerto y en el Ensanche de la segunda mitad del XIX, con lo que se logró un incremento sustancial de las superficies peatonales, al tiempo que se redujo significativamente el tráfico. Se reurbanizó la zona comprendida entre el río Urumea, el Boulevard, la zona de la Casa Consistorial y parte del puerto deportivo.

En 1995 se había aprobado definitivamente el PERI (Plan Especial de Reforma Interior) de la Parte Vieja que, de esta forma, se convertía en un área completamente peatonal. Se incluyeron las calles de Igentea, San Vicente, Puerto, Campanario, Ángel, Virgen del Coro, subida del Castillo, Bilintx, Embeltran, Esterlines, Fermín Calbetón, Iñigo, Juan Bilbao, Mari, el segundo tramo del Puerto, Santa. Corda, Mayor, Barrica, Pescadería, San Jerónimo, San Juan, y San Lorenzo. Además, recuperaron su papel estancial muchas plazas que habían sido invadidas por el estacionamiento de coches: plaza de Zuloaga (donde se construyó un aparcamiento subterráneo), plaza de Miguel Muñoa, plaza de La Bretxa (donde se amplió el espacio), Plaza de Sarriegui, plaza de Lasala, Muelle de Jarana, plaza de la Constitución, 31 agosto, plaza de la Trinidad, plaza de Álvaro del Valle y plaza de Perijuantxo.

Con la aprobación del Plan General en 1995 se calificaría toda la Parte Vieja como Área de Rehabilitación Integrada (ARI). Aunque en los años ochenta se había implantado un horario con restricción a la circulación en determinadas horas del día, la aprobación de la Ordenanza de Circulación de Peatonales y Vehículos anuló las normas de circulación de la Parte Vieja. Entre 1994 y 1995 se inició el primer gran eje

peatonal de la ciudad, con una pequeña aportación financiera del Programa Life de la Unión Europea (Benaito, 2000): se crearon los primeros tramos del eje peatonal Boulevard-Plaza Bilbao que afectó a las calles Getaria, Churruca, lateral oeste de la Plaza de Guipúzcoa, y al Boulevard. Estas obras duraron hasta 1996 (Corral, 2009).

Se trataba de crear una red de comunicación entre los barrios frente a los anteriores planteamientos que consideraban las áreas peatonales únicamente en los centros urbanos donde hubiera alta densidad de actividad comercial. El primer eje peatonal atravesó la mayor parte del centro de la ciudad con dirección este a oeste, comunicaba la Parte Vieja con la estación de Atocha y con los barrios residenciales situados al sur y este de la ciudad. En este eje se permitió el uso funcional del espacio público, el peatonal, la circulación ciclista de baja velocidad: a primeras horas de la mañana se realizaba la carga y descarga y por la noche estaba autorizado el aparcamiento de residentes. En 1996 comenzaron a ejecutarse los primeros tramos del proyecto de peatonalización de la calle Loiola, y se realizó el segundo Eje Peatonal este-oeste: desde la Avenida de la Libertad a la Plaza del Buen Pastor. Por lo general, estos ejes funcionaron bien, y las críticas desaparecieron en 1996. Los comerciantes comenzaron a solicitar al Ayuntamiento que se peatonalizasen sus propias calles, aunque esta visión no era generalizada entre todos los donostiarras. Para el resto de la población estas actuaciones eran escasamente populares y el Partido Socialista perdió votos en las siguientes elecciones en algunas zonas (Entrevista a Odón Elorza y Josu Benaito, 2014).

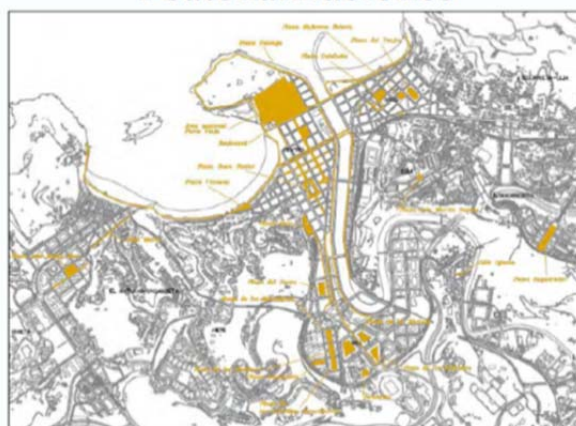
A mediados de los noventa se disponía de 9 Ha. de área semipeatonal en la Parte Vieja, 12 km de ejes peatonales, y 3 km de aceras ensanchadas. Como resultado se lograron 22.000 m² de calles peatonales y 55.000 m² de espacios peatonales, como el Boulevard, La Zurriola, Buen Pastor o plazas en el barrio Amara. Pero en esta época las actuaciones también llegaron a los barrios periféricos como Loyola y Altza. A principios de los noventa se constituyó la primera calle peatonal (Getaria).

Tabla 100 Evolución de la peatonalización en San Sebastián / Donostia

	m ²	m
Parte Vieja	29.000	4.029
Años 1980	12.215	1.552
1990-2000	62.296	3.808
2000-2008	11.211	977
2008-2014	23.008	1.642
Total	137.730	12.008

Fte. Elaboración propia a partir de los datos H. Machín para la Parte Vieja, Ayuntamiento de Donostia y mediciones directas a partir de la Ortofoto de www.geoeuskadi.com.

Peatonalizaciones



Como ya se ha indicado, entre 1996 y 1997 los comerciantes comenzaron a pedir peatonalizaciones. En la segunda mitad de los noventa se iniciaron las obras de peatonalización de los centros de los barrios

periféricos como Loiola y Alza (Larratxo). En 1998 se llevó a cabo el eje peatonal en Venta Berri, y en 1999 la operación de reforma y peatonalización parcial de la Alameda del Boulevard.



Fte. Ayuntamiento de San Sebastian-Donostia

Aparcamientos para liberar el espacio público.

En los noventa comenzó a implantarse el servicio de control del aparcamiento de pago, la OTA (1991) y el funcionamiento de la Grúa Municipal (Entrevista a Mikel Gozón, 2016). En 1993 existían 2.926 plazas reguladas en superficie, situadas en las zonas centrales de la ciudad, al tiempo que no se dejaban de construir estacionamientos subterráneos. Según Alfonso Sanz (1988) el control del aparcamiento, tanto en superficie como subterráneo, ayudó a reducir el número de vehículos en el centro de la ciudad

Como ya se ha comentado, cada peatonalización se acompañaba de nuevos parkings subterráneos que se construían, con frecuencia, bajo plazas públicas que posteriormente se peatonalizaban. San Sebastián tenía en funcionamiento nueve aparcamientos subterráneos (Torre Atocha, Txofre, Zuatzu, Soldados, Cofradías, Mercaderes, Prebostes, Easo y Zuloaga) que sumaban 3.712 plazas situadas en el centro de la ciudad (1.013 de ellas en rotación)¹³⁰. Y durante la década de los noventa se abrieron seis nuevos aparcamientos: Sauce, Buen Pastor, Padre Vinuesa, Boulevard, Pio XII y Alderdi Eber, que añadieron otras 3.655 plazas (1.107 de rotación), llegando a las 7.367 plazas a finales de los noventa.

Tabla 101 Evolución de las plazas de estacionamiento en las décadas de 1980 y 1990

	Residentes	Rotación		%
Años 1980	2.699	1.013	3.712	25,2
Años 1990	2.548	1.107	3.655	24,81
	5.247	2.120	7.367	50,01

Fte. Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Servicio de Aparcamiento del Ayuntamiento de San Sebastián-Donostia.

Pero en estos años también se realizó un importante esfuerzo por incentivar el uso del transporte público y se tomaron una serie de decisiones para optimizar el funcionamiento y la calidad del servicio de los autobuses urbanos (Ayuntamiento de San Sebastián-Donostia, 1996). En 1993 se instalaron 3 km de carriles bus en las calles Urbietta, Easo y Sancho El Sabio, se concentraron las terminales de todas las líneas urbanas con destino a las áreas centrales en el Boulevard, y se modificaron algunas paradas intermedias para mejorar la accesibilidad.

Por otro lado, quedaba pendiente la accesibilidad de los autobuses. El ayuntamiento, a sugerencia de las asociaciones de personas con discapacidad adquirió los primeros modelo de piso bajo, aunque de una

¹³⁰ Estimaciones conforme a la capacidad actual. Es posible que en sus inicios tuvieran menos.

forma poco habitual. Se compraron 6 autobuses a los organizadores de la los Juegos Paralímpicos de Barcelona en 1992 que habían sido puestos a subasta (Entrevista a Rakel Barroso, 2014); unos años más tarde, en 1995, se adquirirían nuevos autobuses de piso bajo. A partir de aquel momento la accesibilidad se convirtió en un asunto central en DBus.



Fte. Ayuntamiento de San Sebastián

Otra de las propuestas que se hicieron en aquella década fue la construcción de una terminal de autobuses urbanos y suburbanos conectada con la red peatonal, aunque esta propuesta (y con otro planteamiento de cobertura territorial) no sería realidad hasta la inauguración en 2016 de la nueva estación de autobuses.

Algunos carriles ciclistas más.

En 1991 Kalapie comenzó a proponer conexiones ciclistas segregadas entre Ibaeta y el centro de la ciudad por La Concha. El Ayuntamiento, por iniciativa personal del alcalde Odón Elorza, encargó un estudio de viabilidad en 1992 sobre esta conexión que se incorporaría a los trabajos de la red ciclista dentro del Plan General de 1995. El carril bici se veía como una realidad una vez finalizada la variante entre Amara e Ibaeta. Además, este proyecto contaba con el apoyo, no sólo de Kalapie sino también de los vecinos del Antiguo que solicitaban un carril entre la Avenida de Tolosa y Sagües. Sin embargo, se encontraron con la oposición de la Federación Mercantil (1996).

En 1995 se llevaron a cabo los carriles bici de Valentín Olano y Zurriola, este último dentro del proyecto de acondicionamiento del paseo marítimo y de la playa. Además, se abrió la conexión desde la estación de Amara del Euskotren, al centro comercial del Boulevard por el Paseo de Vizcaya que conectaba con el tramo ya existente del Paseo de los Fueros. En 1998 se realizó la conexión ciclista entre el río y Anoeta, así como la que unía Ondarreta y el Campus Universitario (1999). El Plan General del 1995 establecía una red ciclista de 40 Km. de cara al futuro. Se comenzaba a avanzar, aunque lentamente, y a finales de los noventa existían ya 3,8 Km. de carriles bici y se registraban 2.519 movimientos diarios de ciclistas, según las mediciones municipales (Ayuntamiento San Sebastián-Donostia, 1999). La mayoría de estas vías eran segregadas y solo el 21% compartían espacio con los peatones.

Tabla 102 Evolución de la red ciclista en la década de los noventa

Metros	Con peatón	Vías segregadas	Total	Total acumulado
Hasta 1985				1.650
1995	590		590	2.240
1998	200	50	250	2.490
1999	290	1.110	1.400	3.890

Fte. Observatorio de la Bicicleta.

La mejora peatonal iba acompañada de actuaciones a favor de la bicicleta. Se planteaba una red peatonal y ciclista coordinada que sería seleccionada como buena práctica ambiental por el concurso de Buenas Prácticas del Comité Hábitat II de Naciones Unidas celebrado en Estambul en 1996.

La participación para resolver el conflicto

Desde el primer ayuntamiento democrático elegido en 1979, San Sebastián venía practicando fórmulas de participación. Ya entonces existía una Comisión de Transportes, Tráfico y Policía Municipal que comenzó a reunirse con comerciantes, vecinos y el sector del taxi. Esta Comisión pasó a llamarse Comisión Asesora de Tráfico y en 1993 pasó a denominarse Consejo Asesor de Movilidad, un cambio que reflejaba la estrategia integral de movilidad que se estaba poniendo en marcha. En su seno se trataban una gran diversidad de temas: ciclistas, peatonales, de tráfico y de transporte público. Durante los años noventa tuvieron lugar muchas y variadas transformaciones en las que el Consejo tuvo un protagonismo importante. Si bien es cierto que la ciudad se llenó de obras, y de protestas, los técnicos, los políticos y los agentes sociales y económicos relacionados con la movilidad comenzaron a tener un papel que permitiría, no sólo debatir y tomar decisiones consensuadas, sino contribuir a crear una nueva cultura de la movilidad urbana.

Como ya se ha comentado con el paso del tiempo, y con el éxito de las primeras peatonalizaciones, todo cambió (Entrevista a Josu Benaito, 2014), y los comerciantes empezaron a apoyar estas iniciativas, un giro que se reflejó en los medios de comunicación. Así, el Diario Vasco titulaba el 12 de septiembre de 1993: “Peatonal, cuanto antes. Comerciantes, taxistas y vecinos apoyan el eje peatonal desde la Plaza Bilbao al Boulevard”. Puede decirse que en aquel momento el cambio cultural (que se había producido en técnicos, profesionales y algunos políticos) se extendió al conjunto de la sociedad. Y sería ese convencimiento de haber encontrado un buen camino, el que ayudaría a continuar implantando medidas favorables a la movilidad sostenible.

Pero el conflicto abierto por la aplicación del Plan de Tráfico (1994) fue durísimo para los responsables municipales y para los técnicos. Cuenta Alfonso Sanz que al ponerse en marcha los planes y registrarse los primeros colapsos, la sociedad, apoyada por los medios de comunicación, pide la dimisión del concejal Patxi Beloqui (Entrevista a Alfonso Sanz, 2015).

El conflicto no se resolvió, y puede decirse que ha llegado hasta nuestros días. Cada iniciativa relacionada con la implantación de la OTA, con peatonalizaciones o cambios en el tráfico, es motivo de polémica. Las protestas se sucedieron cuando se implantó la OTA, con motivo del cierre de los carriles del Kursaal, o cuando se llevaron a cabo las primeras peatonalizaciones. El propio concejal reconoció hace poco en unas declaraciones a la cadena Ser que “quizá no se informó adecuadamente”, y que además “fastidiaba mucho tener que buscar itinerarios alternativos cuando la gente tenía que ir a trabajar por las mañanas” (Huarte, 2015). Entre los titulares de la prensa de aquellos días se encontraban algunos como el siguiente: “Suspendido al plan de tráfico, San Sebastián fue un laberinto”. Según Beloqui muchos desconocían los cambios a pesar de la campaña. El conflicto estaba asegurado. Eran muchas las obras que se realizaban y además coincidían en el tiempo. Todo estaba levantado: el Kursaal, la zona del Ayuntamiento, Cervantes, en un momento en que había mucha presión de los vehículos para circular y aparcar en esas zonas afectadas por las actuaciones.

Un momento importante fue 1999, cuando se firmó el Pacto Cívico por la Movilidad (con Beloqui aún de concejal) en el que participaron todos los agentes sociales y ciudadanos interesados. A partir de ese momento se abrió el debate, se programaron actuaciones concretas y se realizaron los planes sectoriales. Según el propio Elorza, fue él quien se ocupó personalmente de redactar el Pacto que sería aprobado por unanimidad por el Consejo Asesor de Movilidad (Entrevista Odón Elorza, 2015).

9.2.1.2. La revisión del Plan General, una oportunidad para cambiar la cultura de la movilidad

A finales de los ochenta se organizó la Oficina para la revisión del Plan de 1962 con un equipo de profesionales críticos respecto al modelo urbanístico y de transporte anterior. Los equipos técnicos apostaron por un cambio en el modelo urbanístico e introdujeron algunas novedades en esa Revisión del Plan General: la movilidad no motorizada como un modo de transporte más, la prioridad del transporte público, y la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía como centro de todas las decisiones. En realidad, en materia de transportes y movilidad el Plan General de 1995 comenzó a ejecutarse antes de su aprobación, tal y como ha podido comprobarse. Se planificaron gran parte de los cambios en la ordenación urbana que tenían que ver con la movilidad. Todos los entrevistados insisten en que el Plan General de 1995 fue la clave en la modificación del concepto de movilidad y accesibilidad en San Sebastián. A partir de entonces la corporación municipal adoptó una decisión claramente política sobre el modelo de transporte para la ciudad. El Plan General fue el instrumento que apostó por los transportes no motorizados y por el transporte público (Benaito, 2006).

Sin embargo, el Plan del 1995 (Ayuntamiento de San Sebastián, 2004) era un deudor del planeamiento de los sesenta, con clasificaciones sobredimensionadas de suelo (que no había más remedio que aceptar) que ajustaba lo programado anteriormente y desarrollaba suelos ya comprometidos. Como novedad planteaba la recuperación, remodelación y rehabilitación urbana de zonas ya consolidadas. La propuesta proponía, por tanto, desarrollos residenciales en las Vegas del Urumea e Ibaeta, el Barrio Altza (Auditx Akular), las Lomas de Intxaurreondo y Aiete. Otros desarrollos fueron operaciones de reforma interior como Morlans Behera, San Bartolomé, Atotxa, Paseo de Urumea, La Herrera, Buenavista, Loiola o Txomin Enea.

Entre 1992 y 1997 el urbanismo continuó avanzando: se ejecutó el área residencial de Intxaurreondo Sur, donde se mezclaba vivienda colectiva y unifamiliar. Se inauguró el Parque Tecnológico de Miramón (1994), con todos los problemas de movilidad que llevaba consigo: al estar situado en una zona alejada del centro, más allá de la variante, con accesos viarios pero pésimamente atendido por el transporte colectivo, era imposible acceder caminando o en bicicleta. Además, en esa zona se construyó vivienda de muy baja densidad que respondía igualmente a un modelo dependiente del coche. Se ejecutaron otras promociones residenciales como la urbanización de Venta Berri, con 1.428 viviendas de baja densidad que llevaban asociado un aparcamiento sobredimensionamiento de 4.069 plazas (Peñalba, 2014). Todas estas operaciones, lejos de potenciar la movilidad sostenible, generaban nuevos tráfico.

Las actividades económicas se situaron alejadas en la periferia: Landarro, Miramón, Zuatsu y Belartza, y el centro comercial Garbera, único en su escala, y con 3.613 plazas de estacionamiento que inducían al desplazamiento motorizado. Pero en unas ocasiones colmató suelos de antiguos polígonos industriales (Igara, El Infierno, Antzita, Torrua Zahar o Mateo Gaina), en otras, complementó actividades terciarias con desarrollos residenciales (como los de Riberas de Loiola, Morlans Behera o Benta Berri) y, finalmente, en algunos casos, sustituyó instalaciones industriales situadas cerca de zonas naturales por otros usos compatibles.

El plan integraba los equipamientos metropolitanos en el tejido urbano (Ciudad Deportiva Anoeta, Campus de Ibaeta, Palacio de Congresos del Kursaal, Museo de San Telmo o el Palacio Miramar) de forma que se complementaban con las dotaciones de barrio. Pero situaba otros equipamientos en torno al segundo cinturón, como el área hospitalaria o la plaza de toros de Illumbe, hipotecando la movilidad al automóvil. Apostaba por la progresiva implantación de una política integral de la movilidad que potenciara el transporte público (red de autobuses y ferroviaria) y los modos no motorizados, al tiempo que controlaba y limitaba el uso del vehículo privado.

Con sus propuestas, el plan complementó y mejoró la red viaria metropolitana, a la que le adjudicó en algunos caso funciones internas, como la unión N-I/A-8 mediante el nudo de Aritzeta, el nuevo viario de conexión Intxaurreondo-Martutene-Hospitales, la autovía del Urumea, la creación del Segundo Cinturón de la A-8, la remodelación de la Avenida de Tolosa, o los accesos a la variante.

Por otro lado, las propuestas para la mejora de la red urbana se centraron en finalizar el mallado de la red viaria Amara-Aiete-Ibaeta, en los nuevos puentes sobre el Urumea y en la creación de nuevos aparcamientos. Como novedad, se propusieron actuaciones ya comenzadas (aunque tímidamente) y que, a partir de entonces, se plantearon abiertamente: la peatonalización de calles y la red de carriles bici, a la que se dio una mayor legitimidad y se garantizó su ejecución futura. El Plan también proponía el soterramiento de la red ferroviaria, tanto de la línea Madrid-Irún como del Topo (Euskotren), y la construcción de una estación intermodal.

A pesar del posicionamiento abierto de la Oficina del Plan General a favor de otro modelo urbanístico, menos expansionista, continuó el ritmo urbanizador. La ciudad se dotó de equipamientos de todo tipo (hospitales, Centro Comercial Garbera, campus universitario, polígonos industriales, etc.) que no haría más que generar tráfico motorizado, para el que hacía falta más infraestructuras (viario y estacionamiento) y que a su vez favorecería desarrollos urbanísticos más deslocalizados. Un círculo vicioso del que no parecía fácil salir.

Como consecuencia de ese urbanismo disperso, en 1999 el incremento de la motorización y de plazas de estacionamiento hizo más insostenible la movilidad. Los peatones perdieron protagonismo, pasando del 60% en 1989, a tan solo el 43% diez años después (44% si solo se tienen en cuenta los desplazamientos internos al municipio). Mientras tanto, el automóvil ganaba posiciones alcanzando el 33% de todos los viajes (27% en los desplazamientos internos). El transporte público aumentó su presencia hasta el 18% del reparto modal, el 22% en los desplazamientos internos (Gobierno Vasco, 1999).

9.2.2. Actuaciones del cambio de siglo 2000-2008

El Ayuntamiento tuvo en mente las necesidades de las personas mayores para “favorecer la integración intergeneracional, con políticas sociales que ofrezcan oportunidades a la juventud y sean solidarias con los y las mayores, incorporándolos a la vida activa de la sociedad” (Ayuntamiento de San Sebastián-Donostia, 2010a). Actualmente, San Sebastián forma parte de la Red de Ciudades Amables con las Personas Mayores dependiente de la Organización Mundial de la Salud en la detección de problemas y barreras de las personas mayores, con el objetivo de mejorar, no sólo su calidad de vida sino la de todos los donostiarros (Ayuntamiento de San Sebastián-Donostia, 2010b).

Entre 2000 y 2008 el parque de vehículos no dejó de crecer y pasó de los 89.975 en 2000, a los 107.883 vehículos en 2008). Eso suponía pasar de 405 turismos/1.000 habitantes a 413 turismos/1.000 habitantes. Durante este periodo las intervenciones peatonales y la construcción de aparcamientos se centraron fundamentalmente en el Ensanche y en Gros. Como novedad se desarrolló gran parte del Plan de Transporte Vertical con actuaciones en barrios periféricos de ladera: Altza, Egía, San Roque o Trintxerpe. Es un periodo de atención a los proyectos europeos, a mirar en otras ciudades del continente para aprender nuevas fórmulas que permitieran avanzar hacia una movilidad más sostenible, pero también un tiempo de enseñar lo que se hacía en San Sebastián-Donostia a otras ciudades españolas y europeas (Steer-Snowball). Es el reconocimiento al buen hacer con la concesión de algunos premios europeos a estas iniciativas.

Movilidad peatonal: itinerarios y espacio público

Las peatonalizaciones en la Parte Vieja estaban ya prácticamente realizadas en su totalidad, por lo que las nuevas actuaciones en esta materia solo podían extenderse hacia a las áreas centrales de los barrios periféricos, donde todavía había un gran déficit de espacios libres de comunicación y convivencia vecinal (Ayuntamiento de San Sebastián-Donostia, 2010).

Como ya se ha señalado la participación fue fundamental para el avance de las propuestas de movilidad. En el año 2000 se constituyó el Consejo Sectorial de Movilidad como parte de una estructura global de

participación municipal que aumentase el apoyo y la participación de entidades ciudadanas, colectivos o personas físicas.

En 2002 se redactó la *Estrategia para la movilidad peatonal en San Sebastián* (Ayuntamiento San Sebastián 2002), junto a un documento más divulgativo *Donostia Camina* (Gea 21, 2002b), que recogía los proyectos y las propuestas de aquella iniciativa. Tenía como finalidad impulsar la reflexión y la acción acerca de la mejora de las condiciones en que se desenvolvía el tránsito peatonal. También revisaba los instrumentos técnicos para mejorar el espacio de estancia y circulación peatonal. El documento no era estrictamente un plan, sino más bien una estrategia que señalaba los criterios futuros de actuación. En este sentido quería ampliar la capacidad de desplazamiento de los peatones hacia áreas más extensas de la ciudad, quería ir más allá de islas o zonas donde el peatón esté protegido porque esas reservas eran una respuesta muy limitada a las necesidades de los peatones. El peatón no debe encontrar seguridad y comercios en parcelas acotadas del espacio urbano, sino que “tiene derecho a recorrer en buenas condiciones la totalidad de la ciudad y acceder a los distintos barrios y espacios urbanos” (Benaito, 2006).

Para ello el Ayuntamiento utilizó el concepto dinámico de *itinerario peatonal*. Se trataba de relanzar los eslabones de la cadena de desplazamiento, teniendo como elementos articuladores no sólo la acera sino todo aquel espacio que permitiera caminar en condiciones de seguridad y confort: plazas, parques, transporte vertical o escaleras. Esto significaba dar un tratamiento especial a los cruces, promover permeabilidad peatonal a las barreras mediante puentes, o afrontar la orografía accidentada con elementos del transporte vertical. Por tanto, se pensaba en la concepción de una malla peatonal que debería tejer y vincular las distintas piezas de la ciudad. Según Benaito la red peatonal, o de itinerarios peatonales, establecía una concepción de la ciudad donde el peatón era la medida de referencia para la planificación.

En estos años se continuó con los procesos de peatonalización en el barrio de Gros: la calle General Arteche (2000), tres nuevos tramos de la Calle San Francisco (2005) y la calle Nueva (2006). En el Ensanche se realizaron peatonalizaciones entre 2002 y 2005. Se llevó primero a cabo en 2002 un “estudio de detalle” que incluía la ampliación del aparcamiento del Buen Pastor, con una capacidad de 489 plazas (183 de residentes y 326 de rotación) y que tenía como contrapartida la ampliación de la zona peatonal del entorno de las calles Reyes Católicos y Urdaneta. En 2005, con las obras el Plan Especial de remodelación del Mercado de San Martín, se extendió la peatonalización a las calles de su entorno: Loiola, San Marcial y Arrasate. El plan incluía también un aparcamiento con 650 plazas repartidas por igual entre rotación y residentes y cuyas obras finalizarían en 2008. Para mejorar la permeabilidad del río Urumea se construyó un nuevo puente peatonal junto a las vías del tren que conectaba el Paseo de Francia y la Plaza Teresa de Calcuta dentro de las obras de reforma de la circulación para mejorar la comunicación.

En 2003 comenzó la redacción del I Plan Director de Accesibilidad que se aprobaría en 2005 (Vía Libre Fundosa, 2005). Esta propuesta analizaba el estado de la accesibilidad en aquel momento y establecía criterios de actuación en diferentes frentes, desde el urbanismo, la edificación, el transporte, el espacio público o la comunicación. Y tenía como finalidad definir criterios y valoraciones que optimizaran la accesibilidad para personas con necesidades especiales, ya fueran físicas, sensoriales, psíquicas o cognitivas. El Plan se elaboró en colaboración con el Ayuntamiento y la Federación Coordinadora de Minusválidos Físicos de Guipúzcoa, y recogió las demandas de los colectivos de personas con discapacidad, pero también de otros como Kalapie.

Se adaptaba a la ley española y a la legislación autonómica de promoción de la accesibilidad (Ley 20/1997). Igualmente recogía los decretos del Gobierno Vasco: el 68/2000, que aprobaba las normas básicas sobre accesibilidad en los entornos urbanos, espacios públicos, edificaciones y sistemas de información y comunicación; el 126/2001 de normas técnicas sobre condiciones de accesibilidad en el transporte; y el 256/2000 que regulaba la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad. El

plan declaraba que “todas las personas tienen el mismo derecho a participar en las actividades del entorno construido”. Para el desarrollo propositivo reconducía las actuaciones a través de una docena de futuros Planes Especiales: eliminación de puntos de peligro y mejora de la seguridad vial, desarrollo de la red peatonal accesible, acondicionamiento de aceras, mejora de cruces, vados y semaforización, coexistencia entre peatón y vehículo, accesibilidad al transporte público o accesibilidad a las playas.

En 2003 se celebró la primera audiencia pública del Ayuntamiento con los centros escolares y comenzó a trabajarse en el proyecto del “camino escolar seguro”, una iniciativa que se inició en diez o doce colegios. El Ayuntamiento quería promover y facilitar que los niños y niñas fueran a la escuela a pie y de manera autónoma, es decir sin tener que ir acompañados de adultos por una ruta segura.



En estos primeros años del siglo XXI se aplicó la moderación del tráfico como política peatonal (Entrevista Josu Benaito, 2014). Comenzó también el calmado de tráfico como fórmula para disuadir el uso del automóvil con la reducción de la velocidad, gracias al diseño de la calle. A partir de ese momento el coche comenzó a ser un invitado en un espacio ajeno, donde debería aprender a respetar unas nuevas reglas. Se consiguió reducir la peligrosidad de las calles, y se mejoró la calidad ambiental del espacio público. Se trataba, en definitiva, de gestionar el espacio público en su conjunto, para que de forma indirecta pudiera favorecer la movilidad peatonal.

Dentro de la moderación del tráfico también se contempló la introducción de medidas favorables al transporte colectivo. Dar prioridad a los autobuses en la calzada permitía equilibrar el reparto del espacio público. Al mismo tiempo, disponer de servicios de transporte colectivo atractivos, para quienes se movían en coche, ayudaría a conseguir calles con menos presencia de automóviles, y mejor calidad ambiental.

9.2.2.1. El transporte vertical, un instrumento para acercar los barrios

El transporte vertical (ascensores y escaleras mecánicas) ayuda a los desplazamientos peatonales, ciclistas y a las conexiones con el transporte público. Fue siempre un elemento para enlazar diferentes etapas de un viaje en aquellas zonas que, por su orografía, presentan una accesibilidad complicada y que, de no existir, haría que buena parte de estos viajes se realizaban en automóvil. Por esta razón puede decirse que es un medio de transporte que favorece e incentiva los desplazamientos sostenibles como apoyo a las etapas peatonales y ciclistas, y como complemento al transporte colectivo.

En 2000 se inauguró el primer ascensor público en el Aquarium, que salvaba el desnivel entre el puerto y el Paseo Nuevo, una reivindicación de las personas con PMR (Entrevista a Rakel Barroso, 2014). Le siguieron el ascensor de Sagües en 2002 (junto al instituto Zubiri), que salvaba un desnivel del 11%, y el de Mundaiz en 2003, que superaba un desnivel del 10%, y se complementaba con una pasarela que le unía al Parque de Cristina Enea. Pero había que dar solución a la accesibilidad de miles de residentes en

los barrios situados en ladera de forma rápida y, para ello el Ayuntamiento puso en funcionamiento las líneas de microbuses (2004) que aún hoy siguen funcionando. El éxito de los sistemas verticales y la dimensión de los problemas de accesibilidad que, no solo afectaban a las personas con discapacidad, sino al conjunto de residentes de los barrios con pendientes, hizo que el Ayuntamiento trabajara en planificar una estrategia que diera una solución integral de movilidad de estos barrios.

Por un lado el Plan Director de Accesibilidad de San Sebastián (Vía Libre Fundosa, 2003) dio respuesta a esta y a muchas otras reivindicaciones. Mencionaba por vez primera los criterios que deberían regir para la implantación de ascensores, rampas y escaleras mecánicas, pero dentro de los edificios.

“Entre las barreras destaca el efecto disuasorio de la topografía, que repercute en determinadas áreas de la ciudad. Barrios enteros están condicionados en sus conexiones por sus características orográficas con tramos en los que existe una pendiente longitudinal excesiva y desniveles insalvables salvo con escaleras o medios mecánicos”.

El plan desarrollaba en su propuesta 5.4.C la necesidad de construir elementos mecánicos para salvar esas diferencias de pendiente:

“Sobre reducción del efecto disuasorio de la topografía mediante el estudio realizado de emplazamiento de ascensores, escaleras y sistemas que permitan salvar los obstáculos naturales del terreno”.

La Estrategia Peatonal *Donostia Camina* señalaba los pasos a seguir para engarzar los eslabones de la cadena de accesibilidad y reducir así el efecto disuasorio de la topografía para los desplazamientos peatonales. Por esa razón, en 2003, la concejalía de Movilidad y Vías Públicas encargó un estudio previo sobre el transporte público vertical (Gea21, 2003) que analizaba las diferentes posibilidades de los sistemas mecánicos para salvar la pendiente, así como los sistemas ya en funcionamiento en la ciudad, dedicando un apartado a las recomendaciones. Por su parte, como ya se ha señalado, el Plan de Accesibilidad programaba la necesidad de realizar planes especiales sectoriales que trataran cada uno de los aspectos que deberían mejorarse para lograr la accesibilidad del espacio público. Entre ellos se encontraba el de Transporte Vertical (Ayuntamiento de San Sebastián 2006), donde se analizaban los sistemas mecánicos existentes y se realizaba una propuesta de las actuaciones para el futuro.

En abril de 2006 el Ayuntamiento redactó una guía para orientar sobre las mejores opciones en la instalación de sistemas de transporte vertical. Para ello se organizó un taller de participación en el marco del proyecto europeo Snowall-Energy Intelligent (Ayuntamiento de San Sebastián-Donostia, 2006) donde se revisaron las propuestas que se programaban en el Plan, y se recogieron las sugerencias de los agentes sociales para mejorar o ampliar el transporte vertical. Así, en mayo de 2006 se aprobó el Primer Plan de Transporte Vertical que diseñaba una red de elementos que permitían la accesibilidad a aquellos barrios que, por su topografía, se encontraban aislados y eran inaccesibles. Entre 2007 y 2008 se desarrolló la primera fase del Plan, instalándose siete ascensores, una rampa y seis escaleras mecánicas. En 2007 se instalaron dos ascensores públicos y tres escaleras mecánicas en Larratxo (Altza). Los ascensores superaban un desnivel de 35 m y las escaleras de 21 m. En ese mismo año se instaló otro ascensor en San Luis Gonzaga, en la estación de Euskotren de Herrera, para salvar ocho metros de desnivel. En 2008 el Ayuntamiento invirtió 3,57 millones de euros en transporte vertical. Ese año se construyó el ascensor de la Plaza Luis Martín Santos (Egía) y el del Aquarium, que conectaba el Puerto (Parte Vieja) con el Paseo Nuevo. Este último era una antigua reivindicación de los colectivos con discapacidad (Entrevista a Rakel Barroso, 2014). En ese mismo 2008 también se instalaron las dos escaleras mecánicas en San Roque y dos rampas que salvaban un desnivel de 35 m.

9.2.2.2. Movilidad ciclista

Como se ha visto anteriormente las infraestructuras ciclistas eran al principio actuaciones aisladas, llevadas a cabo en zonas de fácil integración (boulevard, zonas peatonales, márgenes del Urumea, etc.). Pero a lo largo de la década de los noventa se produjo un cambio en la escena urbana. Por un lado, el

impulso del Ayuntamiento puso en marcha diversos proyectos ciclistas para integrar la bicicleta en itinerarios de prioridad peatonal; por otro, la perseverancia del colectivo Kalapie, que desde 1989 había legitimado su existencia como interlocutor válido con la administración, contribuyó a que este proyecto se hiciera realidad.

Tabla 103 Movilidad ciclista en San Sebastián-Donostia

	2000	2009
Km. de red	14,20 Km	33,89 Km
Nº ciclistas/día	4.302	12.527
Nº aparcabicicletas	1.600 (2002)	5.435

Fte. 25 años pedaleando para cambiar la ciudad, 1989-2014, (Kalapie, 2014)

A comienzos de siglo XXI se constata ya una nueva cultura urbana orientada a una vida más saludable y ambientalmente más positiva, que necesita de la bicicleta y de los viajes peatonales para que el espacio público continúe siendo habitable.

Desde los noventa algunos técnicos y políticos veían la necesidad de conexión ciclista entre el Centro e Ibaeta; a esas voces se unían los ciclistas urbanos y los vecinos del Antiguo, aunque no todos participaban de las mismas propuestas. En 1992 el alcalde había encargado un estudio sobre la conexión de La Concha. En 2000, una vez que se llegó a un consenso sobre la necesidad de poner en funcionamiento la infraestructura ciclista de La Concha, comenzaron a surgir propuestas diversas entre las que se encontraba el soterramiento para liberar la superficie a la movilidad peatonal y ciclista. Finalmente, se optó por algo más barato y de menor impacto: aprovechar un carril de la calzada para asignarlo a la circulación ciclista. En junio de 2002 se inauguró el carril bici de La Concha después de diez años de protesta de los colectivos ciclistas y de los vecinos del Antiguo.

En 2001 se aprobó el *Plan de Potenciación de la Bicicleta en la Movilidad Urbana* (Ayuntamiento de San Sebastián-Donostia (2002) que incluía la Red de Bidegorris de la ciudad. Se diseñó basándose en una serie de criterios: dotar de continuidad a los tramos que existían, permitiendo la conectividad, relacionar la red con todos los modos de transporte, conectar los barrios con el centro y con los equipamientos educativos, deportivos y servicios. También se tuvo en cuenta la necesidad de un equilibrio entre el camino más corto, la amenidad del trayecto y la conexión con el mayor número de orígenes y destinos. Se eludieron así itinerarios con pendientes excesivas y, siempre que fue posible, se evitaron las interferencias con el tráfico motorizado y con los peatones.

Las infraestructuras ciclistas en 2000 únicamente contaban con itinerarios locales en algunos sectores de la ciudad: el del Antiguo-Ibaeta, el de Gros-Centro y el de Centro-Amara por el río. El resto de los tramos se encontraban en viarios locales (Miramón-Oriamendi, Otxoki-Garbera-Lauaizeta) sin conexiones exteriores. Cuando los tramos ciclistas terminaban, la circulación debía seguir por la calzada o por zonas peatonales, lo que creaba conflictos.

La red principal de bidegorris planteada por el Plan tenía ocho itinerarios principales:

- **I1.** Anoeta-Paseo Nuevo, que se planteaba como la espina dorsal de la red y permitía conexiones en los cuatro puentes que unían las áreas más atractoras de viajes.
- **I2.** Intxaurreondo- Centro, que conectaba el sector este de la ciudad con los barrios centrales.
- **I3.** Universidad (Ibaeta)-Gros, uno de los tramos con más demanda.
- **I4.** Plaza de Euskadi-Loiola, que recogía las conexiones de los barrios de Gros, Egía y Loiola.
- **I5.** Altxa-Concha, que aseguraba las conexiones de los barrios del este y oeste con el centro.
- **I6.** Larratxo-Ategorrieta, que unía la zona del este de la ciudad con la del norte.
- **I7.** Illumbe-Aiete, que conectaba los barrios del sur de Miramón. En sus itinerarios se encontraban dos ascensores: el de Illumbe y el de Aiete, que permitían las conexiones evitando las pendientes.
- **I8.** Errotaburu-Amara, a través de la avenida de Zarautz, que contemplaba la inclusión del túnel del Topo y el ascensor de Aiete dentro del itinerario.

Además, en 2002 también se comenzaron a introducir vías para bicicletas en los puentes de María Cristina y Mundaiz, que posteriormente se extenderían a otros puentes. De esta forma, se resolvió la

continuidad del itinerario a conectar los barrios situados a ambos lados del río Urumea. En 2005 se creó el Observatorio de la Bicicleta, un instrumento coordinado entre el Departamento de Movilidad del Ayuntamiento, la Fundación Cristina Enea y la Asociación de Ciclistas Urbanos Kalapie. Tenía como objetivo facilitar, fomentar y mejorar las condiciones de uso de la bicicleta en la ciudad. Al mismo tiempo, realizaba una labor de seguimiento de la movilidad ciclista en San Sebastián, daba voz a la ciudadanía y canalizaba sus demandas y sugerencias en relación con la movilidad ciclista.

9.2.2.3. No parece haber solución sin aparcamiento

Durante la primera década del siglo XXI se continuó con la construcción y ampliación de aparcamientos. Entre 2000 y 2009 se registró la mayor apertura de plazas de aparcamientos subterráneos: el 33% de todas las plazas existentes en la actualidad. En aquella etapa, a diferencia de la anterior en que se adjudicaban mayoritariamente a comunidades de usuarios, la construcción se otorgó a empresas constructoras o inmobiliarias. En 2009 San Sebastián contaba con 12.358 plazas, de las que 8.014 eran de residentes y 4.344 de rotación. Corresponde al periodo entre 2000 y 2009 la construcción de 4.991 plazas de estacionamiento subterráneo nuevas, repartidas casi por igual entre residentes (2.767 plazas) y rotación (2.224 plazas).

Tabla 104 Plazas de aparcamiento de San Sebastián-Donostia

Periodo	Residentes	Rotación	Total
Años 1980	2.699	1.013	3.712
Años 1990	2.548	1.107	3.655
Años 2000	2.767	2.224	4.991
Total 1980-2009	8.014	4.344	12.358

Fte. Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Servicio de Aparcamiento del Ayuntamiento de San Sebastián

Se distribuían por los barrios de Egía, Gros, Centro y Amara. Era en el Centro donde se concentraba la mayor oferta, con casi la mitad de las plazas, 2.302 (1.044 destinadas a residentes y 1.258 a rotación). Esta iniciativa no fue analizada con detenimiento ya que los aparcamientos de rotación atraían más tráfico en las áreas centrales (San Martín, Okendo, y Cervantes). La otra mitad de las plazas se concentraba en el barrio de Gros, con 2.183, 1.427 plazas para residentes, y 756 en rotación. Los estacionamientos se situaban en el Kursaal, Plaza de Cataluña (que se remodeló y amplió), Zuhatzi y Sagües. En esos años también se construyeron dos estacionamientos en Egía (Atotxa y San Francisco Javier) y uno pequeño en una zona más alejada, en Amara. En algunos casos se trataba de ampliaciones de aparcamientos ya existentes.

9.2.2.4. Transporte público

En 2009 la red de autobuses de San Sebastián-Donostia tenía 461 Km., de los que el 13,1 % correspondía a los carriles bus, que habían comenzado a instalarse en los años noventa, y en 2000 lo hicieron en la avenida de Madrid. La compañía de autobuses quería reducir los tiempos de viaje, y para ello intentó mejorar las diferentes líneas, aunque no en todo su recorrido, segregando el autobús del tráfico en aquellos puntos donde había conflictos. En 2009 existían 22 carriles bus con 7,9 Km., de los que 1,6 estaban protegidos y 6,2 no.

La compañía del Tranvía de San Sebastián se trasladó en 2003 a unas nuevas instalaciones en Marrutxipi que impulsaron el proceso de cambio con la introducción de nuevas tecnologías. Se convirtió en aquellos años en una de las empresas más avanzadas tecnológicamente. Este traslado llevaba asociada la renovación del equipo directivo, el cambio de imagen corporativa y un nuevo nombre: Donostiabus o DBus. El cambio era una apuesta decidida para captar viajeros, y hacer del transporte público un medio fundamental en la movilidad donostiarra. A partir de 2004, DBus emprendió una nueva estrategia de transporte público con el objetivo de conseguir la transferencia modal del coche al autobús.

El autobús se convirtió en un medio importante y accesible que en ese momento atendía al 99% de los donostiarras. La accesibilidad, que comenzara en los noventa, con la incorporación de vehículos accesibles, inició entonces una política clara y logró en 2009 que toda su flota fuera accesible. Para dotar

de cobertura a los barrios situados en ladera con pendientes importantes (Egía, 14%, Intxaurreondo, la zona Hospitales-Miramón, y Altza con 12% o Aiete con 11%) DBus decidió comprar microbuses que cubrieran zonas que hasta ese momento carecían de servicio. En 2005 se inauguró la primera línea que conectaba Aldakonea y San Roque a través del centro de la ciudad. Al año siguiente se puso en funcionamiento una segunda línea que conectaba Zorroaga y Rodil (DBus y proyecto Civitas Archimedes, 2009). El de Egía se pondría en marcha en abril de 2015 (Línea 33).

En 2006 se extendió la cobertura del transporte público a los polígonos industriales y al centro comercial Garbera, inaugurado con más de 3.000 plazas de aparcamiento, y donde los servicios públicos tenían complicado competir con el automóvil.

Tabla 105 Evolución del número de viajeros de autobús

Año	Nº viajeros
2004	26.002.755
2005	26.219.155
2006	26.670.005
2007	27.360.638
2008	28.002.785
2009	28.460.380
2010	29.015.007

Fte. DBus.

En 2009, al amparo de la Ley 5/2003 del País Vasco, nació la Autoridad Territorial de Transporte de Guipúzcoa de la que formaban parte el Gobierno Vasco y la Diputación, con un 45% de la participación presupuestaria cada uno, y con un 10% de los ayuntamientos de San Sebastián, Irún y Erreñerria. La Autoridad tenía capacidad para planificar y coordinar la movilidad del territorio histórico para mejorar los servicios públicos del transporte. Esta entidad consorciada podía tomar decisiones tarifarias en función de la zonificación territorial. Con estas y otras medidas, se sentaron en aquel momento las bases para el funcionamiento del actual sistema Mugi.

Un aspecto clave, relacionado con una visión territorial y unificada del transporte público, fue la nueva funcionalidad del Topo-Euskotren como sistema metropolitano y en los municipios de Donostialdea. Hay que recordar que el PMUS no recogía ninguna propuesta de ferrocarril metropolitano. La idea, que surgió en 2005 a partir de una propuesta del PP vasco, produjo avances hasta 2008 en cuanto a la financiación por parte del gobierno vasco y de la diputación. El proyecto, que nació rodeado de polémica, comenzó a debatirse en 2008 y 2009, después de realizar un estudio de viabilidad sobre el impacto de este sistema. Uno de los tramos más polémicos era el de La Concha (Pagola, 2016).

En 2008 el ayuntamiento de San Sebastián y DBus participaron en el proyecto internacional *Civitas Plus*, *Archimedes* promovido por la Comisión Europea. La iniciativa *Civitas* ayudaba a las ciudades a promover sistemas de transporte urbano sostenible, limpio y económico, implementando paquetes de medidas basadas en políticas y tecnologías ambiciosas e integradas con la finalidad de mejorar la calidad de vida de la población. San Sebastián participó en la puesta de marcha en una serie de medidas novedosas conjuntamente con otras seis ciudades europeas: Aalborg en Dinamarca, Brighton en el Reino Unido, Iasi en Rumania, Usti Nad Labem en la República Checa, y Monza en Italia.

Los socios locales fueron Fomento SA, DBus, Ayuntamiento de San Sebastián, Universidad del País Vasco, Instituto Vasco de Logística, y la consultora Gea21. El Ayuntamiento recibió una financiación europea de 4,2 millones €, de los que correspondieron a DBus 1,5. Entre las medidas innovadoras que se desarrollaron se encontraba la implantación de corredores de transporte de alta calidad BRT en las líneas 5 y 28, la incorporación de autobuses ecológicos con tecnología EEV (los primeros híbridos), y la mejora de los servicios a los polígonos industriales. Los resultados fueron exitosos lo que les sirvió para recibir en septiembre de 2012 el premio del Foro Civitas a la mejor ciudad del año, que es el premio europeo más importantes en transporte sostenible.

9.2.2.5. Un urbanismo nuevamente en revisión: PG 2010

El Plan General de 1995 fue modificado en varias ocasiones y en 2002 el ayuntamiento consideró necesario realizar un nuevo Plan General, cuyo contenido fundamental se adelantó en el Avance de 2004 (Ayuntamiento de San Sebastián 2004b). Entre los criterios y objetivos generales se apoyaba:

“Una ciudad y sus desarrollos que apostaran por la reducción de las necesidades de movilidad cotidianas, particularmente rodada en vehículo privado, y la mejora de las condiciones del transporte público, así como la potenciación de los medios de movilidad no motorizada (a pie y en bicicleta)” (Ayuntamiento de San Sebastián-Donostia, 2004b).

Para la coordinación e integración de estos medios de transporte, el Plan ordenaba la ciudad y sus barrios. El Plan recogía una gran estación intermodal ubicada en Riberas de Loiola que finalmente, y después de un gran debate social, técnico y político, fue reubicada en Atocha. Se incluía la conexión metropolitana, recuperando (de forma total o parcial) un sistema de tranvía o metro de la red ferroviaria de Euskotren, sin decantarse por ninguno, que permitiera la conexión con el área funcional de Donostialdea. Hay que recordar que en el Plan General de 1962, el suelo urbano (reserva urbana y suelo urbano) representaba 2.024 Ha. (33%), mientras que el rural llegaba a las 4.081 Ha., el 67% del término, ahora alcanza el 39,28% (urbano y urbanizable).

El plan tenía previstas 15.981 viviendas nuevas, de las que 9.500 serían de protección oficial. Además de 984.912 m² de nuevos desarrollos de actividades económicas, la mayoría en las zonas más alejadas y periféricas: Zubieta (204.776 m²), Martutene (194.560 m²), Altza (142.935 m²), Miramón (121.013 m²) o Loiola con 115.500 m². Además de 1,9 millones de m² de espacios libres.

Entre las novedades normativas que incluía el nuevo planeamiento cabe señalar la inclusión de los modos no motorizados, a los que otorgaba un papel de servicio básico:

“B. El uso de circulación peatonal consiste en la actividad de las personas por la ciudad bien por su propio pie, bien mediante sillas de ruedas [...] coches de niño o similares. [...]”

C. el uso de la circulación ciclista consiste en la actividad de desplazamiento de las personas mediante la bicicleta. Ambas circulaciones tienen carácter de uso de servicio básico y se considera autorizado en la total de las zonas de uso global sin necesidad de que dicha circunstancia se señale de forma expresa”.

El artículo 59, apartado B, se ocupaba de los aparcamientos para bicicletas, que se “autorizan preferentemente en planta baja y plantas bajo rasante de cualquier edificación. En relación con la movilidad preveía “que los mayores problemas de saturación y disfuncionalidad viaria deben resolverse mediante el uso más eficiente de la red viaria, antes que por la construcción indiscriminada de nuevo viario”. Esta afirmación es consecuencia de años de cambio cultural a favor de una nueva cultura de la movilidad. De todas formas, la dotación de estacionamiento reflejaba el estándar autonómico de 1,5 plaza por cada 100 m² construida en vivienda como mínimo en interior de parcela en suelo urbano no consolidado y urbanizable; en otros usos como el comercial se permitía entre 4 6 plazas/100 m². Aunque se señalaba que podrían reajustarse al alza o a la baja en el contexto del PMSS del municipio. Se prohibía la apertura de aparcamientos en planta baja en el Casco Antiguo y en el Ensanche.

En cuanto a la dotación de aparcamientos para bicicletas, tanto en los nuevos desarrollos como en las zonas de reforma, rehabilitación y renovación urbana, se debían seguir criterios de 1 plaza/100 m² o fracción, en uso residencial como mínimo; para actividades económicas y equipamientos se disponían tres plazas, y para dotaciones, dos.

La revisión respondía a las necesidades del momento y consideraba a la movilidad como un eje clave para afrontar problemas generales como el cambio climático, la energía o la biodiversidad, pero también otros más concretos como los problemas intergeneracionales, el ruido o la calidad del aire. La revisión tenía muy en cuenta el Plan Local de Cambio Climático, el Plan Estratégico de la Bicicleta o el

Plan de Transporte Vertical. Durante su aprobación definitiva el Plan General asumirá las propuestas del PMSS que no se aprobaría hasta 2008.

9.3. La llegada del PMUS, 2008: un plan que recoge lo ya realizado

La novedad del PMUS de San Sebastián-Donostia respecto a los planes de otras ciudades es que la capital donostiarra ya había realizado muchas de las tareas que recogían los PMUS convencionales. Solo le faltaba un documento que aglutinara esas estrategias, planes, medidas y acciones que se habían ido realizando desde hacía más de tres décadas.

9.3.1. Orígenes del PMUS: un proyecto ya realizado

En cierta medida el PMSS de San Sebastián-Donostia se había desarrollado mediante iniciativas diversas que fueron transformando, no sólo la ciudad, sino la cultura de la movilidad entre los distintos sectores sociales. Se podía afirmar que la ciudad disfrutaba de un Plan de Movilidad “informal” pero que había ido desarrollando medidas sostenibles de movilidad desde las dos últimas décadas. Esta es la visión que tiene también Josu Benaito, responsable del Plan de Movilidad. Según Benaito el origen del PMSS hay que buscarlo a finales de los ochenta y principios de los noventa con una serie de medidas que abrían el camino a una nueva forma de ver la ciudad. Y de todos los antecedentes el más importante fue el Avance el Plan General, iniciado en 1991, y donde “por primera vez en España se definían a los peatones y ciclistas como modos de transporte y se incluían redes específicas para estos medios de transporte [...] a partir de estas propuestas se comenzaron a plantear Planes de Circulación y Transporte” (Entrevista a Josu Benaito, 2014).

Como ya se ha indicado, fue el propio alcalde, Odón Elorza, quien redactó el Pacto Cívico por la Movilidad en 1999 (Entrevista a Odón Elorza, 2014), un paso importante, según él, en este proceso. Los distintos protagonistas ponen el origen del PMSS en momentos diferentes. Al igual que Odón Elorza, Ernesto Gascó, exconcejal de la movilidad, sitúa ese momento clave en 1997, a finales de la década de los noventa. En todo caso, en lo que hay plena coincidencia es en el hecho de que se habían tomado muchas iniciativas en sentido positivo antes de proceder a la redacción formal del Plan. Josu Benaito, director general de Movilidad en el momento de realización del PMSS señala lo que se quiso hacer:

“Fue dar continuidad a todas las políticas que se venían realizando desde veinte años antes y trabajar otros sectores donde teníamos problemas como la distribución de mercancías, la contaminación, el consumo energético e incluso el seguimiento [...] que había que reflejarlo en el PMSS [...] aunque los objetivos eran muy ambiciosos y al final no los hemos podido desarrollar” (Entrevista a Josu Benaito, 2014).

Para Alfonso Sanz, cada PMUS tiene su propia génesis. Aunque en San Sebastián se había empezado a intervenir en 1987, el Plan no llegó hasta 2008, veinte años después.

El PMUS “es una herramienta, es como todas, vale para unos determinados momentos y para unas determinadas funciones. En San Sebastián ya estaban hechas muchas cosas que en otras ciudades no habían hecho sino a partir del PMUS. En San Sebastián estaba el Plan General de 1995, la Estrategia Peatonal, el Plan de Bicicletas, una política de transporte público... Había muchas piezas ya realizadas. El PMUS lo que hace es recogerlas, juntarlas y avanzar en algunas otras. No es un PMUS de arranque, es un PMUS de sistematización. Es difícil saber qué importancia tiene posteriormente en las decisiones municipales, algunas se hubieran hecho sin el PMUS, otras se clarifican con el PMUS y te permiten avanzar más” (Entrevista a Alfonso Sanz, 2015).

Para Manu González, del Observatorio de la Sostenibilidad, lo que hizo el Plan fue “articular una serie de aspectos que ya se estaban haciendo, no se aplicó la metodología del IDAE [...] como lo estaban haciendo otras ciudades” (Entrevista a Manuel González Baragaña, 2014)

El documento formal del PMUS de San Sebastián-Donostia se concibió en el momento en que el la Dirección General de Movilidad del Ayuntamiento convocó un concurso público el 19 de marzo de 2007. Una vez presentadas las ofertas sería adjudicado a la empresa ETT SL el 3 de abril. El pliego de condiciones económico administrativas incluía el objeto del contrato:

“Tendrá como objeto la elaboración de un Plan de Movilidad Sostenible en Donostia-San Sebastián, con la integración de una red de plataforma reservada para el transporte público, con arreglo a las condiciones facultativas unidas al expediente, las cuales se consideran parte del presente pliego”.

Se añadía el estudio de plataformas destinadas a DBus, con el objetivo de solicitar en el futuro algún proyecto europeo, como luego se verá con el CIVITAS. También la ciudad había participado años antes en el proyecto Snowball que llevaba asociadas entre sus tareas elaborar un Plan de Movilidad, igual que lo había hecho otro socio español: San Fernando de Henares.



En aquellos años la Comunidad Autónoma del País Vasco gestionaba ayudas del IDAE (en el marco de la E4) a través del EVE para la realización de PMUS, y los responsables del EVE señalaron a San Sebastián entre los ayuntamientos subvencionados, sin embargo el ayuntamiento donostiarra no tiene constancia de ello. Sea como fuere, la partida presupuestaria del concurso se hizo con cargo a los presupuestos municipales de 2007 y la cifra fue de 75.000 euros, más IVA. El plazo para su elaboración era muy corto, de tan sólo cuatro meses, porque era necesario disponer de un PMUS para solicitar proyectos europeos. Para Josu Benaito, Jefe de la Sección Técnica de Movilidad, responsable de la elaboración del pliego y del seguimiento de los trabajos de la consultora externa, si hubieran tenido más tiempo para su elaboración, con más calma no hubiera sido bueno: “No terminas nunca” (Entrevista a Benaito, 2014).

El pliego de condiciones técnicas reflejaba la necesidad de recoger lo ya elaborado para hacer del PMSS un marco donde colocar de forma ordenada los treinta años de trabajos previos, de estrategias llevadas a cabo mediante ensayo y error, y de todo lo aprendido con conflictos. Pero también representaba el reconocimiento de una sociedad cada vez más convencida, una sociedad que había comenzado a dar pasos hacia otra cultura de la movilidad desde hacía mucho tiempo. Para Gerardo Lertxundi, el PMUS “era una continuación de las muchas cosas que se habían ido haciendo los años anteriores” (Entrevista a Gerardo Lertxundi, 2014).

La Dirección de Movilidad estaba interesada en la redacción de un PMUS que se apoyara en los estudios y programas ya existentes, e incidiera en los elementos más operativos para hacer un seguimiento completo de las actuaciones contempladas.

Se solicitaba un diagnóstico que identificara los problemas en los diferentes aspectos sectoriales de la movilidad: transporte público, puntos de intercambio modal, itinerarios ciclistas, peatones, circulación de vehículos o estacionamiento. Se especificaba la necesidad de definir los programas de actuación

centrados en la sensibilización, la educación y la promoción de la movilidad sostenible, el transporte público, la intermodalidad, la red peatonal y de bidegorris, la red viaria, el aparcamiento. Finalmente, dedicaba en el capítulo 12 un apartado específico, y un anexo, sobre participación en el Consejo Asesor de Movilidad. Esta iniciativa no llegó a elaborarse debido a que se iba a realizar desde el Departamento de Participación y finalmente no hubo capacidad (Entrevista a Josu Benaito, 2014).

El Plan fue presentado en el Consejo Asesor de Medio Ambiente en septiembre de 2008 por Pedro Puig de ETT, para más hacer lo propio en el Consejo Asesor de Movilidad durante la celebración de la Semana Europea de la Movilidad el 23 de septiembre del 2008. Se plantearon posibles alegaciones y finalmente hubo una aprobación definitiva. En general la ciudadanía no conocía el PMUS, no era una preocupación inmediata, conocía medidas concretas, que podía o no compartir, pero no tenía una idea global de su conjunto. Según Josu Benaito no se hizo suficiente promoción, pero para eso hubiera hecho falta un gran esfuerzo económico que no tenía sentido. El concejal de Movilidad en 2014, Jon Albizu, explicaba que la gente no conocía el PMUS:

“La mayor parte de los donostiarros no sabe que hay un Plan de Movilidad [...] espero que tengan la suficiente confianza en que lo hacemos bien. Me preocuparía si la gente preguntara por su Plan de Movilidad” (Entrevista a Jon Albizu, 2014).

Para Manu González, a la gente le resulta extraña la expresión PMUS, les parece más familiar hablar de Plan de Movilidad. Sin duda, el lenguaje en las administraciones públicas está muchas veces alejado de la mayoría de la gente (Entrevista a Manuel González Baragaña, 2014). Para Gerardo Lertxundi, a partir de ese momento el PMUS se convirtió en el fundamento de todas las iniciativas:

“Sirvió como base para apoyar proyectos o iniciativas, para ir haciendo cosas; por ejemplo, el proyecto CIVITAS bebe de allí. Permitted definir las siete áreas de actuación del CIVITAS, gran parte de cuyas medidas provenían del PMUS, [aunque luego] el CIVITAS tuviera que hacer cosas nuevas [...] al estar aprobado en Pleno tenía el respaldo del Consejo Asesor de Movilidad, tenía legitimidad para poder ser ejecutado” (Gerardo Lertxundi, 2014).

Quienes participaron en aquel proceso insisten en la complejidad de elaborar un PMUS. Los ayuntamientos no pueden aplicar las recetas que proporcionan las guías metodológicas sin una necesaria adaptación. Es necesario asumir la realidad de cada situación para hacer finalmente “un traje a medida” que dé respuesta a problemas concretos (Entrevista a Josu Benaito, 2014).

9.3.2. Escenario de partida: Donostia 2008

Como ya se ha apuntado, San Sebastián-Donostia había puesto en marcha desde hacía tres iniciativas para el control de la movilidad, en algunos casos con resultados exitosos. Incluso, podría afirmarse que desde los años ochenta, con la revisión del Plan General, se había concebido una visión global del problema, al introducir innovaciones en el urbanismo como la inclusión de las redes peatonales y ciclistas como parte del sistema de transporte, algo poco frecuente en aquellos años.

Aunque la ejecución de las actuaciones fue lenta y no estuvo exenta de polémica en algunos casos, el tiempo ha permitido ver sus resultados positivos. Sin embargo, durante la redacción del Plan, la ciudad de San Sebastián, tal y como lo señalan algunos entrevistados, se enfrentaba a problemas globales (cambio climático) y a otros generados por una movilidad externa difícilmente controlable por la administración municipal (Entrevistas a Josu Benaito, 2010; Alfonso Sanz, 2015; Manuel González Baragaña, 2014).

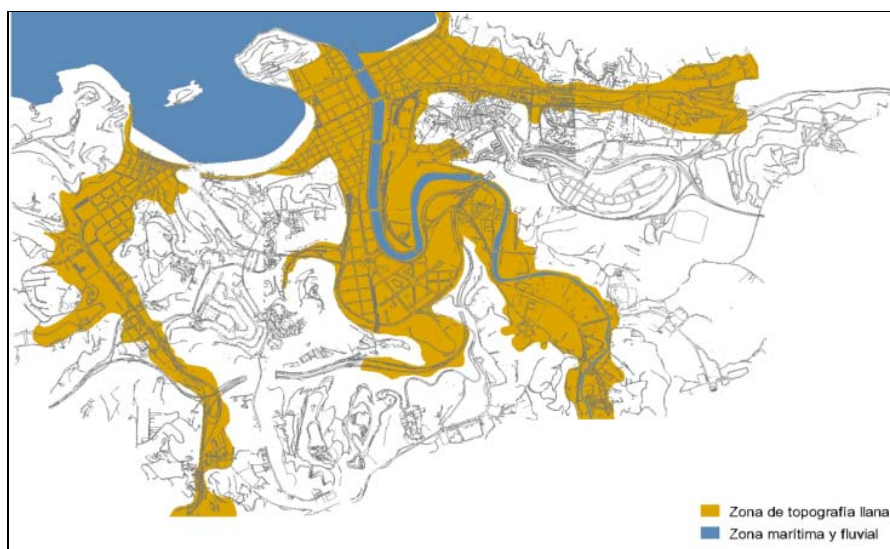
El Plan abordaba el contexto territorial de un Área Funcional, Donostialdea con 238.397 habitantes (INE, 2007) con fuertes relaciones de movilidad con San Sebastián que generaban problemas de movilidad motorizada. Por otro lado, el crecimiento demográfico de la ciudad se había estancado. San Sebastián tenía 183.090 habitantes (INE, 2007) de los que el 47% eran hombres y el 53% mujeres. 2007 registró una de las tasas de paro más bajas de la historia de San Sebastián, con tan sólo el 6,8%, y el turismo

mantenía una evolución ascendente: en 2007 se registraron 837.844 pernoctaciones. La estructura demográfica reflejaba el envejecimiento de la población; la pirámide poblacional estaba compuesta por un 16,5% de jóvenes menores de edad que no conducían y que se movían a pie, en bicicleta o en transporte público. En aquellas fechas el Ayuntamiento ya había puesto en funcionamiento los Caminos Escolares Seguros para el acceso a los centros educativos, y eran muchos los jóvenes que se desplazaban en bicicleta de forma autónoma por la ciudad.

La población en edad activa, potencialmente motorizada y con permiso de conducir, alcanzaba al 63,5% del total. Se trataba de personas, prácticamente todas con permiso de conducir y con automóvil. Bien es cierto que en algunas relaciones cotidianas de movilidad interna, como ir al trabajo, a la compra o a estudiar eran muchos quienes optaban por desplazamientos sostenibles: la bicicleta contaba con la red de carriles bici, y eran muchas las personas que hacían esos viajes andando. Sin embargo, en este colectivo quienes tenían que desplazarse a puestos de trabajo en polígonos industriales o tecnológicos alejados, o mal cubiertos por el transporte público, lo hacían en su propio coche.

Finalmente, cabe señalar que la pirámide de población deja ver un 20 % de población mayor de 65 años, que ya no trabajaba, con una vida más relajada, y que prescindía del coche de forma voluntaria, y utilizaba el transporte público, aunque también la bici o caminar. Es también frecuente que los de más edad de este grupo dejen de utilizar el automóvil por las limitaciones físicas y la pérdida de capacidad para conducir.

Por otra parte, la ciudad tenía y tiene unos determinantes físicos que han condicionado su desarrollo urbano desde siglos: una parte llana que correspondía al 60% de la ciudad construida y un 40% en ladera donde se localizaron los barrios de población emigrante desde los años cincuenta; estos barrios obreros estaban en 2007 muy envejecidos, con un porcentaje importante de mayores con movilidad reducida que debían subir y bajar las acusadas cuestas, superiores en ocasiones al 12%. Como ya se ha apuntado, para solucionar este problema en el año 2000 San Sebastián comenzó a estudiar la posibilidad de implantar un sistema de transporte vertical que se materializó en el primer ascensor instalado en el Aquarium, en respuesta a una antigua reivindicación de los colectivos con discapacidad. Desde entonces hasta 2007 se instalaron otros siete, acercando los barrios al centro, pero también dotando de mayor accesibilidad interna a los distintos niveles de un mismo barrio.



Fte. Ayuntamiento de San Sebastián

La movilidad sostenible comenzaba a contar con una red de itinerarios peatonales. En 2002 se redactó la Estrategia para la movilidad peatonal en San Sebastián conocido como *Donostia Camina*, con una finalidad divulgativa, pero donde también se definían las políticas a seguir. Esta estrategia, junto a Plan Director de Accesibilidad de 2003, contribuyó a hacer una ciudad más accesible que favoreciera los

desplazamientos a pie. En 2007 San Sebastián contaba con 51.176 m² libres de coche en calles peatonales, fundamentalmente situadas en la Parte Vieja, en el Ensanche y en Gros. Además, contaba ya con una estructura de viario ciclista principal que se construía poco a poco. Tenía por entonces 27,7 Km. (en ese año 2007 se construyeron 3 km) y se instalaron 5.099 aparcabicicletas. Estas infraestructuras contribuyeron a que se registraran 10.113 desplazamientos diarios en bicicleta.

Por otro lado, el transporte público y colectivo que había vivido años de pérdidas en el comienzo del nuevo siglo, incrementó su actividad a partir de 2007. En el caso del autobús urbano (DBus) se pasó de 26.670.005 viajeros en 2006 a 27.360.638 en 2007, tan solo un 2,6%. DBus había realizado muchas reformas, entre ellas los carriles bus y los carriles segregados con altas prestaciones, al tiempo que abrió nuevas líneas e incorporó material móvil, accesible en un 90%. Por su parte, los trayectos ferroviarios de cercanías estaban estancados, no superaban el 1,3% de los desplazamientos. En aquel momento su planificación y gestión no habían afrontado las relaciones de movilidad metropolitana en el área funcional de Donostialdea formador lo que no podían competir con el automóvil.

La situación descrita se refleja claramente en los resultados de la distribución modal en el escenario de partida, tal y como puede observarse en la siguiente tabla:

Tabla 106 Evolución de la distribución modal (1998-2008)

	1998	2002	2008
Vehículo privado	27	28	28
Transporte publico	19	18	24
Andando	47	48	42
Bicicleta			2,6
Otros	7	6	3,4
TOTAL	100	100	100

Fte. Ayuntamiento de San Sebastián-Donostia.

Pero la movilidad donostiarra no lograba reducir el tráfico motorizado. En 2005 alcanzaba un volumen de tráfico de 111.155 vehículos en un día laborable medio, con alguna disminución en otros que registraban 100.456 vehículos. Estas intensidades eran el producto de un modelo territorial que había favorecido la deslocalización de las actividades productivas y residenciales que se asentaban mayoritariamente en función de las conexiones con el segundo cinturón. Pero también eran consecuencia de una ciudad inserta, como ya se ha dicho en un área funcional, Donostialdea, que funciona sin fronteras y donde los desplazamientos motorizados daban sentido a ese territorio metropolitano. Por esta razón la población continuaba motorizada. En San Sebastián había en aquel año 104.953 vehículos, en su mayoría turismos (74.985 coches). Además apareció un fenómeno nuevo desde principios de siglo XXI: la motocicleta, que no dejaba de crecer y en 2007 llegó a las 23.297 unidades.

Los aparcamientos eran otra pieza de esa movilidad motorizada incluida en la estrategia municipal. Cualquier acción a favor de los itinerarios peatonales y ciclistas, de la recuperación del espacio público o del calmado de tráfico, ha ido acompañada desde finales de los ochenta por la construcción de aparcamientos subterráneos. En 2007 había unas 30.000 plazas de estacionamiento repartidas entre aparcamientos subterráneos de gestión municipal (10.980 plazas, de las que 7.302 eran de residentes y 3.678 de rotación), localizadas en el Centro, Gros, Amara y Egía. Además, había otras 8.564 plazas en calzada con regulación de la OTA (1.461 destinadas al estacionamiento de residentes y 7.103 mixtas), a las que habría que sumar 1.818 plazas en calzada no reguladas, 694 plazas de reserva y 613 en solares.

Esta dualidad de las políticas de movilidad que, por un lado, fomentan el tráfico calmado, la movilidad no motorizada o el transporte público y, por otro, permiten que el automóvil siga ocupando espacio para circular y aparcar, se reflejaba también en las consecuencias sociales del modelo. Los accidentes en el medio urbano bajaron, pasando de 2.539 en 2006, a 2.367 en 2007. Sin embargo, los de mayor gravedad, aquellos que registraron heridos o fallecimientos, pasaron de 701 en 2006, a 760 en 2007. En cambio, descendieron los atropellos, que pasaron de 115 en 2006, a 107 en 2007, un descenso relacionado con la introducción de medidas de calmado de tráfico.

El urbanismo de aquel momento, cuando estaba a punto de estallar la burbuja inmobiliaria, era muy expansivo. Eso llevó a que el suelo artificializado pasara del 36,5% en 2006, al 39% en 2007. Era la consecuencia de una forma de hacer ciudad que deslocalizaba funciones y alejaba orígenes y destinos. Además, al localizarse las actividades productivas de forma dispersa era necesario recorrer más kilómetros, y el transporte colectivo no podía prestar cobertura eficiente. El automóvil era el único modo de desplazamiento, lo que contribuía a un escenario cada vez más insostenible.

En relación con la calidad del aire, puede afirmarse que, aunque en general era buena, hubo 14 superaciones de los umbrales diarios de partículas PM10 en la estación de Easo. En el caso del ruido, la población expuesta a su impacto era el 37% en horario diurno, y el 43,4% en horario nocturno. Pero donde el impacto del sector del transporte mostraba un continuado incremento en las emisiones que provocaban el cambio climático. San Sebastián colaboró en 2007 con un 40% a las emisiones de gases de invernadero, un fenómeno que no dejaba de crecer. De tal forma que si en 2006 emitió 575.972 toneladas de CO₂^e, en 2007 las cifras llegarían hasta 599.653 toneladas de CO₂, un reflejo de un modelo de movilidad que hacía esfuerzos y conseguía éxitos en la movilidad interna pero no lograba contener la insostenibilidad de los desplazamientos metropolitanos.

9.3.3. Escenarios de futuro planteados para el PMUS: 2013, 2016 y 2024

El PMUS denominado también *Donostia Movilidad 2008-2024*, fue concebido como una planificación en varias fases en las que se incluían los diferentes programas de actuación y sus propuestas. Se presentaba como un plan vivo, modificable mediante una evaluación y revisión continua. Se planteaba con un horizonte a largo plazo, 2024, que coincidía con el PGOU, para que sus medidas se integrasen en el modelo urbanístico del futuro. Se hizo especial mención a la dotación de una red de transporte de capacidad media y alta para los nuevos desarrollos previstos en el futuro, entre los que se incluía la propuesta TP5 Metro Donostialdea, entre otras medidas.

Se definían escenarios de futuro a medio plazo para 2016. Planteaba así un doble escenario: el primero, al que denomina “tendencial”, mostraría el resultado de continuar con las políticas que se venían desarrollando en el municipio, sin políticas activas que pudieran cambiar esa tendencia:

- No se implantaban medidas para mejorar la accesibilidad comarcal en transporte público, de manera que los flujos de automóviles seguirían aumentando en los principales corredores de acceso en la ciudad.
- No se planteaba una política activa de protección del transporte público mediante plataformas reservadas en la ciudad.
- Se frenaban los planes de itinerarios peatonales y ciclistas.
- Se impulsaban los aparcamientos de visitantes y no se realizaban aparcamientos disuasorios.
- No se desarrollaban programas de gestión de la demanda de movilidad a centros atractores.

El PMUS definía otro escenario que denomina PLAN con las siguientes medidas:

- Potenciación de la movilidad en transporte público desde la comarca a Donostia-San Sebastián, mediante la creación de plataformas reservadas de autobús, la mejora de la red ferroviaria y la no ampliación de la capacidad en el viario de acceso.
- Impulso del transporte público en el interior de la ciudad, con la creación de nuevos carriles bus y la implantación de servicios de mayor capacidad y velocidad en la plataforma reservada.
- Potenciación de la movilidad peatonal y ciclista, mediante la creación de zonas de calmado de tráfico y ampliación de las redes peatonales y ciclistas.
- Apertura de aparcamientos disuasorios ligados al transporte público y limitación en el acceso de visitantes a los estacionamientos del centro.
- Mejor gestión de la movilidad a través de medidas que contribuyeran a un cambio en los hábitos de la movilidad al trabajo, estudio, compras y ocio.

Esta modelización de escenarios futuros que recogía el Plan de Movilidad muestra errores importantes: se prevé un crecimiento de la población (cuando en aquellos años la pirámide ya estaba estancada) y se preveían 214.420 habitantes para 2016. En ese año, San Sebastián sólo llegó a tener 186.377 habitantes, casi 30.000 menos de los previstos.

En cuanto a la movilidad, la modelización parte de un escenario de 618.229 viajes diarios totales, y de dos escenarios de futuro con un crecimiento del 20,6%, que llegaría a los 745.782 viajes diarios totales; esto quería decir que los donostiarros, supuestamente, pasarían de 3,34 viajes diarios a 3,4 en el escenario de 2016. En cuanto a la movilidad interna que, en el escenario de partida se fijaba en 403.571 viajes, se había previsto un crecimiento similar del 18,3% en ambos escenarios, hasta alcanzar los 477.585 viajes. Esto suponía que los viajes internos por habitante y día pasarían de 2,18, a 2,23. Por su parte, las previsiones sobre la movilidad externa planteaban un crecimiento en ambos escenarios del 24,9%, lo que supondría pasar de los 214.658 viajes del escenario de partida, a los 268.198 de los escenarios de futuro.

En relación con la movilidad no motorizada, en su mayoría se trataba de viajes internos al propio municipio (131.087 viajes), frente a tan solo 5.228 externos con los municipios cercanos. Las previsiones para 2016 eran de 139.834 en el escenario tendencial, con un crecimiento del 6,7% y de 178.358 en el escenario del Plan, con un crecimiento del 36,1%. De esta forma los viajes no motorizados pasarían del 22% al 19,6% en el escenario tendencial, un porcentaje que en el escenario del Plan llegaría al 25%.

El transporte público representaba el 31,2% de todos los viajes motorizados, con 140.224 viajes. El escenario tendencial preveía un aumento pequeño, hasta 148.584 viajes, lo que representaba el 26,2% de los viajes motorizados. Mientras que el escenario del Plan aumentaría hasta los 194.688 viajes en transporte público, lo que significaría un aumento del 40,7%.

En general, no se aprecian grandes diferencias entre las previsiones y resultados. Además, hay que señalar que la definición del escenario tendencial, que supondría continuar con las políticas que ha estado realizando el Ayuntamiento donostiarra, planteaba algunas políticas que no coinciden con las municipales, que son menos sostenibles ambientalmente que las aplicadas en San Sebastián desde hace años. Da la impresión que el equipo redactor equivocó aquí su mirada como si de otra ciudad se tratara.

Con la situación tendencial la ausencia de políticas activas en el urbanismo y en la movilidad generaría un uso indiscriminado del automóvil en detrimento de los modos sostenibles. Por el contrario, la aplicación de un escenario en el que se aplicasen de manera rigurosa las medidas recogidas en el Plan Donostia Movilidad permitiría reducir los principales conflictos ambientales, sociales y económicos. El Plan se mostraba como el instrumento para mejorar la calidad de vida y reducir los indicadores del cambio climático y calidad del aire.

Se planteó una primera evaluación a corto plazo para 2013, que coincidiría con la primera fase del Plan General; una segunda, con un horizonte a medio plazo en 2016, al final del Plan General; y una última fase con un horizonte a largo plazo en 2024.

Las metas trataban de reforzar el peso de los modos sostenibles. En el caso de los desplazamientos internos se ponía el énfasis en los viajes peatonales y ciclistas complementados con el transporte público y colectivo. En cuanto a la movilidad externa se hacía hincapié en el transporte colectivo en combinación con el acceso no motorizado a las estaciones y paradas.

Entre los objetivos generales que se pretendían conseguir se encontraban los siguientes:

- Contribuir a una mejora de la calidad de vida de la población.
- Reducir la necesidad de desplazamiento mediante la mayor cercanía del empleo, los servicios y los equipamientos a la residencia.
- Reducir los tiempos de viaje en el sistema de transporte urbano y metropolitano, así como mejorar la accesibilidad, puntualidad, fiabilidad e información.

- Reducir los impactos ambientales directos sobre la población (ruido, contaminación del aire y congestión).
- Recuperar el espacio público para la movilidad peatonal.

Contribuir a una decidida reducción del impacto ambiental del transporte.

- Coordinar las acciones del PMUS con las iniciativas de la Estrategia contra el Cambio Climático.
- Reducir las emisiones de CO₂ y de otros gases derivados de la movilidad urbana.
- Reducir el nivel de ruido en el viario urbano, con medidas paliativas para los colectivos que sufren niveles por encima de los admisibles.
- Redistribuir el espacio público de manera que se favorezca el transporte público, peatonal y ciclista.

Conseguir un mejor balance energético.

- Reducir el consumo energético basado en combustibles fósiles.
- Incidir en una conducta eficiente en movilidad, consiguiendo que una parte de la población cambie sus hábitos en el horizonte previsto.

Contribuir a promover un planeamiento urbanístico sostenible.

- Promover un urbanismo equilibrado que no estimule el uso del automóvil, ajeno a la especialización de usos y que permita usos diversos en un mismo espacio.
- Promover soluciones urbanísticas que faciliten el uso del transporte público (densidad y continuidad urbana).
- Establecer normas de urbanización que favorezcan la movilidad no motorizada.
- Garantizar niveles adecuados de accesibilidad y servicio de transporte público en los nuevos desarrollos.

La propuesta de movilidad se basaba en los siguientes objetivos:

Fomentar los modos no motorizados.

- Mantener o incrementar la cuota de los modos no motorizados en el reparto modal.
- Aumentar el atractivo del espacio peatonal.
- Desarrollar infraestructuras de conexión peatonal entre todos los barrios.
- Desarrollar una política integral de la bicicleta.
- Articular las redes peatonales y ciclistas entre la ciudad llana y la de ladera

Potenciar un mayor peso del transporte público respecto al automóvil privado.

- Modificar la tendencia en el reparto modal, aumentando el peso del transporte público en la movilidad global motorizada mediante la promoción del transporte público y la estrategia de ordenación del tráfico.

Circulación y distribución de mercancías.

- Conseguir un uso más racional y ambientalmente óptimo del espacio público.
- Reducir el ruido y la contaminación en el espacio público.
- Reducir la presencia de automóviles en el espacio público.
- Reducir el riesgo y el peligro en el espacio público.
- Ampliar la autonomía infantil, de las personas con discapacidad y mayores en el uso del espacio público.
- Aumentar el atractivo del espacio público para los modos no motorizados, ampliando su superficie viaria.
- Recuperar el espacio público estancial en determinados barrios y zonas.
- Mejorar la accesibilidad y seguridad personal.
- Garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad.

Para conseguirlo hay que trabajar la estrategia de aparcamiento, los programas para la recuperación ciudadana del espacio público y modos no motorizados (áreas de prioridad peatonal) y la adopción de vehículos limpios.

Incidir sobre la conducta de movilidad de la ciudadanía donostiarra.

- Modificar la cultura de la movilidad para dar más relevancia a los modos más sostenibles y equilibrar la movilidad con otras necesidades sociales.
- Facilitar el acceso autónomo infantil y de jóvenes a sus centros educativos.
- Reducir la conflictividad de hora punta en los accesos al trabajo y a las escuelas.
- Planes de formación, comunicación y divulgación.

Áreas de esta política:

- Medidas de gestión de la movilidad sobre colectivos específicos.
- Planes de formación y educación.
- Comunicación, divulgación y marketing.

Contribuir a la planificación sostenible del desarrollo urbano mediante el diseño de urbanización más adecuada al uso peatonal y ciclista y dotando de niveles mínimos de accesibilidad y cobertura en transporte público a los nuevos desarrollos

Sorprende que, aunque se mencionase la necesidad de crear cercanía entre orígenes y destinos, no se incluyera en este apartado la posibilidad de prohibir la localización de nuevos desarrollos urbanos alejados a través de los instrumentos de planeamiento. El Plan de Movilidad Sostenible se componía de doce programas de actuación que desarrollaban cincuenta cinco propuestas concretas, que a su vez implicaban la puesta en marcha de un gran número de medidas. Cada una de ellas debería cumplir unos indicadores para reconducir la movilidad hacia parámetros de mayor sostenibilidad. Los objetivos a cumplir en cada uno de los escenarios era el siguiente:

Objetivos	2013	2024
Fomentar la movilidad no motorizada		
Incremento de los viajes no motorizados por persona.	5%	10%
Incremento de los viajes no motorizados en el conjunto de la movilidad municipal.	33%	38%
Adecuación de los itinerarios peatonales, incluyendo medidas de accesibilidad a personas con movilidad reducida.	45 Km.	70 Km.
Incremento de los viajes en bicicleta y de su participación en el reparto modal.	100 %: 6 %	200 %: 12 %
Aumento de la red ciclista	55 Km.	Cumplimiento del Plan.
Priorización de la red itinerarios peatonales de mayor rango, como el eje costero y los ejes norte sur (Urumea o Añorga, Rekalde, Chillida Leku)	Ampliación y acondicionamiento.	Ampliación y acondicionamiento.
Reducción de las barreras naturales e infraestructurales para peatones y ciclistas	25%	100%
Potenciar el transporte público frente al privado		
Ampliación de la cobertura del transporte público y colectivo, donde la población y el empleo se encuentren en un radio de 150 m.	97%	99%
Incremento del peso del transporte colectivo en la movilidad motorizada urbana.	35% del total.	50% del total.
Incremento del peso del transporte colectivo en la movilidad motorizada comarcal de acceso a la ciudad.	28% del total.	35% del total
Mejora de la velocidad comercial del autobús urbano.	10%	20%
Mejora de los servicios urbanos y comarcales que utilicen plataformas reservadas.	15%	25%
Reducción tiempos viaje en transporte público respecto al privado.	10%	20%
Mejora de la intermodalidad interna y externa en el transporte colectivo con todos los modos de transporte (bici, a pie y coche).	10%	25%
Remodelación de los accesos peatonales a parada y estación	100%	
Reducción de los tiempos medios de viaje en el transporte público respecto del automóvil: disminución del ratio Tiempo TP/Tiempo A.	10%	20%
Flota renovada con vehículos eficientes y menos contaminantes.	15%	100%
Mejorar el uso del espacio público social y ambientalmente		
Reducir las emisiones de CO ₂ producidas por la movilidad urbana.	10%	25%
Reducir el nivel de ruido del tráfico, con medidas de reducción en las áreas.	65dBA	55dBA
Aumentar la seguridad vial, reduciendo los accidentes urbanos.	15%	30%
Acondicionar los cruces conflictivos.	50%	100%
Reducir el consumo energético basado en gasolinas de automoción.	10%	25%
Incidir en la conducta de la población donostiarra		
Cursos de movilidad sostenible en escuelas.	50%	100%
Planes de movilidad.	75% Polígonos Industriales	100% Hospitales y Universidad, y 50% de grandes centros de trabajo
Aumento de personas acogidas por el coche compartido		
Reducción del nº vehículos/Km. en el medio urbano.	5%	15%
Difusión del PMS.		
Contribuir a la planificación sostenible del desarrollo urbano		
Planes de accesibilidad y servicio en transporte público en todos los nuevos desarrollos urbanísticos.		
Itinerarios peatonales y ciclistas, integrados en la red municipal para todos os nuevos desarrollos urbanísticos		
Servicios de transporte público a 250 m. de los desarrollos residenciales de media y alta densidad y actividad económica	100%	
Tiempos de viaje en transporte público inferior a 2 respecto a los del vehículo privado para los nuevos desarrollos.	66%	100%

Por otro lado, el PMS proponía unos criterios de evaluación que valorasen la eficiencia, la reducción del impacto ambiental, la eficacia energética, la mayor calidad de vida y el mayor crecimiento sostenible. Para ello se relacionaban los programas y propuestas con los indicadores de evaluación, tal y como aparece en el siguiente esquema:

PROGRAMAS Y PROPUESTAS	CRITERIO	INDICADOR
PEAT1. Donostia Camina Plus (+)	Func.	Viajes a pie totales y en itinerario
PEAT 2. Plan de Transporte público Vertical	Func.	Reducción de la accidentalidad
PEAT3. Programa de eliminación de barreras para personas mov. Reduc.	Cal. Vida	Reducción tiempo de desplazamiento
	Func.	Viajes a pie y en bici que utilizan la instalación
	Func.	Uso de la instalación
CIC1. II Plan de la bicicleta	Func.	Mejora de la accesibilidad potencial (tiempo)
	Func.	Viajes a pie totales y en itinerario
	Func.	Reducción de la accidentalidad
CIC2. Mejora de la intermodalidad ciclista con el TP	Func.	Trasbordos realizados entre bici y TP
CIC3. Programa de alquiler de bicicletas	Func.	Nivel de utilización del servicio (viajes)
		Longitud media de los viajes realizados
TP1. Plataformas reservadas de autobús	Func.	Velocidad comercial de los servicios en plataforma
		Regularidad de los servicios en plataforma
		Demanda de viajes de los servicios en plataforma
TP2. Nuevos carriles bus urbanos	Func.	Velocidad comercial de los servicios urbanos
		Regularidad de los servicios urbanos
		Demanda de viajes de los servicios urbanos
TP3. Mejora de la accesibilidad a paradas de autobús	Func.	Cobertura de la red a población, empleo y equipam.
		Indicador potencial de accesibilidad a paradas
		Reducción de la accidentalidad
TP4. Mejora del servicio de TP. a los centros de trabajo	Func.	Cobertura de los nuevos servicios
		Demanda de viajes de los nuevos servicios
TP5. Plan de "cercanía" al tren	Func.	Cobertura de las estaciones Fc.
		Reducción de los tiempos de viaje en TP al centro
		Aumento de la demanda de viajes en TP
TP6. Programa de intercambiadores de transporte	Func.	Aumento de los trasbordos urbano-comarcal
		Reducción del tiempo medio de desplazamiento
TP7. Integración de los transportes: autoridad única	Func.	Aumento de la demanda de viajes en TP
	Cal. Vida	Imagen más positiva del TP
VP1. Reordenación del tráfico urbano	Func.	Reducción de la IMD media urbana
		Reducción de la longitud de viaje
		Reducción de la velocidad en hora valle
VP2. Gestión de los accesos comarcales (Variante NI)	Func.	Reducción del % de tráfico de paso
		Reducción de la longitud de viaje
		Reducción de la velocidad media
VP3. Gestión del tráfico de paso	Func.	Porcentaje de tráfico de paso que utiliza el 2 Cint.
MERC1. Regulación espacial y horaria de la distribución. Carga y descarga	Func.	Reducción del estacionamiento ilegal de pesados
		Concentración horaria de los veh. De distribución
MERC2. Centros de distribución y gestor de información logística	Func.	Reducción de los veh. De distribución
MERC3. Aparcamientos para pesados	Func.	Reducción del número de veh. Aparcados en V. Púb.
EP1. Programa Zonas 30 y áreas de coexistencia	Func.	Reducción de la vel. Media de veh. En zona
		Reducción de la IMD media en zona
		Aumento del espacio no dedicado a vehículos
		Accesibilidad potencial a espacios peat. E instalaciones
EP2. Plan de Accesibilidad Pus (+) en la ciudad actual	Cal. Vida	
EP3. Programa de reducción del ruido en corredores viarios	Func.	Reducción de la IMD en ejes viarios
	Amb.	Reducción del nivel de ruido en fachadas
EP4. Plan de seguridad vial	Cal. Vida	Colisiones entre vehículos
		Atropellos de peatones y ciclistas
		Muertos y heridos en accidentes
AP1. Integración y coordinación tarifaria del aparc. OTA y subterráneo	Func.	Reducc. Uso aparcam. OTA frente a subterráneo
AP2. Gestión del aparcamiento en el centro: residentes y visitantes	Func.	Reducc. Uso aparcam. Centro frente a borde
	Amb.	Índices de ocupación de plazas
AP3. Aparcamientos de residentes en barrios	Func.	Reducción de la Intensidad de veh. De acc. aparcam.
		Ratio de accesibilidad a aparcam.
		Ratio de ocupación superf. Y subterráneo
AP4. Aparcamientos de borde al centro y exteriores	Func.	Ratio de ocupación
AP5. Aparcamiento en polígonos industriales y centros de trabajo	Func.	Ratio de ocupación
AP6. Aparcamiento para personas con movilidad reducida	Cal. Vida	Mejora de la accesibilidad a residencia y equip.
AP7. Dotación de aparcamiento en estaciones y paradas de TP	Func.	Plazas totales ocupadas
AP8. Coordinación Aparcamiento-T. Público	Func.	Usuarios que se benefician de la coord. Tarifaria
VEH1. Adquisición y circulación de vehículos limpios	Amb./Ener.	Nuevas matriculaciones de vehículos
VEH2. Potenciación de vehículos de distribución con bajas emisiones	Amb./Ener.	Vehículos limpios utilizados en la distribución
		% de veh. Limpios sobre total distribución
VEH3. Dotación y flotas de vehículos ecológicos	Amb./Ener.	Nº de vehículos adquiridos
		veh x km recorridos frente a veh x km totales
VEH4. Car sharing. Asociaciones de coche compartido	Amb./Ener.	Nº de asociaciones, vehículos y usuarios
		veh. X km recorridos por los veh. Car sharing
GM1. Planes de movilidad a los centros de trabajo	Func.	(Indicadores comunes)
GM2. Programa Camino Escolar Plus (+)		Reducción del uso del VP (vehículos)
GM3. Plan de movilidad a la Universidad		Aumento del modo no motorizado
GM4. Planes de movilidad a los centros hospitalarios		Aumento del modo en TP
GM5. Planes de gestión de la movilidad a equipamientos y C. comerciales		
GM6. Fomento del VAO (alta ocupación en los vehículos)		Reducción del número de vehículos
EDU1. Formación para la movilidad y seguridad vial en las escuelas	Cal. Vida	Mejora del conocimiento sobre mov. Y seguridad
	Func.	Colegios y alumnado asistente
EDU2. Programa para el aprendizaje del uso de la bicicleta	Func.	Asistentes a los cursos
EDU3. Programa de conducción eficiente	Func.	Asistentes a los cursos
COM1. Centro municipal de movilidad sostenible	Func.	Programas desarrollados
		Nº de personas que han accedido a los serv.
COM2. Plan de comunicación ciudadana	Cal. Vida	Nº de personas con conocimiento del Plan
		Grado de satisfacción
COM3. Foro ciudadano de movilidad	Cal. Vida	Procesos de participación emprendidos
		Actividades realizadas
		Grado de satisfacción de los procesos de part.
NDU1. Recom. para la urbanización sostenible de los nuevos desarrollos	Func.	Nº de áreas en las que se ha aplicado la Rec.
NDU2. Plan de Accesibilidad Pus (+) en los nuevos desarrollos	Cal. Vida	Accesibilidad potencial a espacios peat. E instalaciones
NDU3. Plan de accesibilidad al TP en los nuevos desarrollos	Func.	Cobertura de la red al TP
		Tiempos comparados de recorrido TP/VP
		Calidad del nuevo servicio ofertado
INF1. Ctras. Provinciales (Plan de ctras. De Gipuzkoa)	Func.	(comunes)
INF2. Remodelación urbana de la Variante de la NI		Objetivos específicos de Demanda
INF3. Infraestructura viaria urbana del PGOU		Rentabilidad Coste/beneficio de las inversiones
INF4. Nueva infraestructura exclusiva para TP		Efecto de reducción de tráfico en resto del viario
INF5. Infraestructura ferroviaria interurbana: ADIF y Euskotren		Mejora de la accesibilidad a grandes equip.
INF6: Conexiones aeroportuarias	Amb.	Reducción del impacto ambiental

El PMSS contemplaba un Plan de Seguimiento para establecer el control y revisión periódica de los programas y propuestas. Como ya se ha señalado, se entendía como una herramienta viva, que permitía introducir programas nuevos en cualquier momento para adaptarse a los futuros retos de la movilidad, y hacer modificaciones en aquellos programas que no hubieran funcionado adecuadamente. Para ello proponía una revisión cada cuatro años y la redacción de un Informe de Seguimiento bianual.

Otro de los aspectos era reforzar la coordinación de las líneas de trabajo que afectasen a la movilidad, por lo que planteaba una estructura organizativa (dentro del Ayuntamiento o con apoyo técnico fuera del mismo) que pudiera acometer todas esas labores: actividades de información y comunicación, tareas técnicas de elaboración, coordinación y seguimiento de los programas o actividad relacionadas con la participación. Para llevarlo a cabo el PMS estimaba que sería necesario un equipo de al menos ocho personas: un director de la Oficina del Plan, cuatro técnicos especialistas y tres técnicos de apoyo.

9.4. Grado de cumplimiento del PMSS de San Sebastián-Donostia en 2016.

Como se ha podido comprobar el documento del Plan de Movilidad Sostenible de San Sebastián-Donostia puede llevar a confusión ya que sitúa tres escenarios de futuro: a corto plazo, en 2013, a medio plazo, en 2016 y a largo plazo, en 2024. Lo cierto es que el propio Director General de Movilidad, Josu Benaito, afirmaba que no se había realizado seguimiento y que no podía asegurar que se hubiera cumplido o no lo programado. Por esta razón se va a proceder a analizar el desarrollo de los indicadores para comprobar su evolución y verificar si la tendencia de la movilidad donostiarra se dirige hacia pautas de mayor sostenibilidad o no (Entrevista a Josu Benaito, 2014).

Para la elaboración de este balance se han consultado fuentes diversas que han permitido confeccionar la fotografía de lo que el PMSS señalaba como horizonte a medio plazo: el año 2016. Se ha contado con la información disponible en varios observatorios estadísticos municipales: el Observatorio de la Sostenibilidad que es un instrumento de análisis, reflexión, prospección y planificación estratégica, con dos funciones específicas: el análisis preciso y riguroso de la situación del municipio y de su entorno, y la publicación de información sustantiva y propuestas estratégicas que faciliten la toma de decisiones para los distintos actores que operan en el territorio. Es un trabajo elaborado por la Fundación Cristina Enea y lleva años actualizando los indicadores ambientales de la ciudad de San Sebastián. Otra fuente consultada es el Observatorio de la Bicicleta, un instrumento coordinado entre el Departamento de Movilidad de Ayuntamiento de San Sebastián-Donostia, la Fundación Cristina Enea Fundazioa y la Asociación de Ciclistas Urbanos Kalapie; este observatorio realiza informes anuales que actualizan los indicadores relacionados con la movilidad ciclista. Finalmente, el Observatorio Urbano Fomento de San Sebastián ha sido otra fuente con detallada información estadística que ha permitido disponer de datos actualizados para este balance (Fomento de San Sebastián).

Por otro lado, se ha dispuesto de los diferentes estudios de movilidad del Gobierno Vasco que ofrecen los resultados de encuestas realizadas en día laborable desde finales de los noventa (Gobierno Vasco, 2107). De especial interés ha sido contar con los resultados de la Encuesta de 2016, que ha permitido realizar el balance del Plan de forma completa. Además, las bases estadísticas municipales de los distintos departamentos (tráfico y movilidad, Guardia Municipal, servicios sociales o la propia alcaldía) han mostrado, desde el comienzo de la investigación, una actitud colaborativa en todo momento, al margen de los cambios políticos que hayan tenido lugar durante el periodo de recogida de información y elaboración de las entrevistas en profundidad.

En cuanto a la contaminación atmosférica se ha acudido a los informes anuales de calidad del aire que elabora Ecologistas en Acción, que desde 2006 recogen, año tras año la evolución de los indicadores principales relacionados con las emisiones de micropartículas, ozono troposférico, y óxidos de nitrógeno. Los datos relacionados con el ruido se han obtenido del SICA Sistema Básico de Información de la Contaminación Acústica (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente).

A continuación se presentan dos análisis diferentes para valorar el grado de cumplimiento de los programas. Por un lado, los de carácter más general, y por otro la evolución de los indicadores disponibles en las diferentes bases estadísticas.

En este apartado se van a revisar el grado de realización de las propuestas que recoge el PMS. El plan es tan ambicioso que describe un horizonte temporal tan lejano como 2024, casi veinte años después de que se redactara la propuesta. El PMS no pudo prever fenómenos tan importantes como la crisis financiera, energética y ambiental que se inició en 2008 y que afectaría a muchos indicadores.

El Jefe de Servicio de Movilidad y responsable del Plan por el Ayuntamiento de San Sebastián-Donostia, Josu Benaito, considera que el PMSS “no era un traje a medida”, que no se adaptó a las necesidades reales, y que pesaba demasiado el análisis de la consultoría externa (Entrevista a Josu Benaito, 2014). Era un plan muy ambicioso a muy largo plazo y, según él, no se han cumplido los objetivos.

El Plan incluía doce programas, cada uno de los cuales llevaba asociadas otras propuestas que se desarrollan a modo de ficha en el que se incluyen los objetivos específicos de esta medida, la propuesta concreta, y los indicadores de evaluación.

Los programas y propuestas se enuncian a continuación:

Programa 1. Movilidad peatonal

PEAT1. Donostia Camina Plus (+)

PEAT2. Transporte público vertical.

PEAT3. Eliminación de barreras para personas con movilidad reducida.

Programa 2. Movilidad ciclista

CIC1. Plan de la bicicleta.

CIC2. Mejora de la intermodalidad ciclista con el transporte público.

CIC3. Alquiler de bicicletas.

Programa 3. Transporte público

TP1. Plataformas reservadas.

TP2. Carriles bus urbanos.

TP3. Accesibilidad a las paradas de autobús.

TP4. Mejora de los servicios de transporte público a los centros de trabajo.

TP5. *Metrodonostialdea*.

TP6. Intercambiadores de transporte.

TP7. Integración de los transportes: Autoridad única.

TP8. Plan taxi.

Programa 4. Circulación viaria y tráfico

VP1. Ordenación del tráfico urbano.

VP2. Gestión de los accesos comarcales y variante N-I.

VP3. Gestión del tráfico de paso.

VP4. Circulación y aparcamiento de motos.

VP5. Circulación y distribución de mercancías.

Programa 5. Espacio público y ciudadano

EP1. Áreas 30 y prioridad peatonal.

EP2. Plan de accesibilidad Plus (+) en la ciudad actual.

EP3. Programa de reducción del ruido en el viario urbano.

EP4. Plan de seguridad vial.

Programa 6. Aparcamiento

- AP1. Regulación del aparcamiento en superficie OTA.
- AP2. Gestión del aparcamiento en el centro y barrios centrales.
- AP3. Aparcamientos de residentes en barrios.
- AP4. Aparcamiento residente exterior.
- AP5. Aparcamiento en polígonos industriales y centros de trabajo.
- AP6. Aparcamiento para personas con movilidad reducida.
- AP7. Dotación de aparcamiento en estaciones y paradas de transporte público.
- AP8. Coordinación del aparcamiento con servicios de transporte público.

Programa 7. Gestión de flotas de vehículos limpios

- VEH1. Adquisición y circulación de vehículos limpios.
- VEH2. Potenciación de vehículos de distribución con bajas emisiones.
- VEH3. Adquisición de vehículos limpios por administraciones y concesionarios.
- VEH4. Programa de coches de uso compartido.

Programa 8. Gestión de la movilidad

- GM1. Planes de movilidad a los centros de trabajo.
- GM2. Camino escolar Plus (+).
- GM3. Plan de movilidad a la Universidad.
- GM4. Planes de movilidad a los centros hospitalarios.
- GM5. Planes de movilidad a equipamientos y centros comerciales.
- GM6. Fomento del “carpool” (vehículos de alta ocupación).
- GM7. Gestión de la movilidad para mujeres.

Programa 9. Formación y educación

- EDU1. Mov sostenible y seguridad vial en las escuelas y centros de la tercera edad.
- EDU2. Programa de aprendizaje del uso de la bicicleta.
- EDU3. Programa de formación para la conducción eficiente.

Programa 10. Comunicación, divulgación y marketing

- COM1. Centro Municipal de Movilidad.
- COM2. Plan de comunicación ciudadana.
- COM3. Foro ciudadano de la movilidad.

Programa 11. Nuevos desarrollos urbanísticos

- NDU1. Recomendaciones para la urbanización sostenible de los NDU y planes de movilidad sostenible local.
- NDU2. Plan de accesibilidad Plus (+).
- NDU3. Plan de accesibilidad en transporte público a los nuevos desarrollos urbanísticos.

Programa 12. Nuevas infraestructuras de transporte

- INF1. Carreteras localizadas en medio urbano y metropolitano.
- INF2. Remodelación urbana de la variante de la N-I.
- INF3. Nuevo viario del plan general de ordenación urbana (PGOU).
- INF4. Nueva infraestructura de transporte público propuesta en el PGOU.

Un aspecto a mencionar es el orden en el que se presentan los programas de actuación en el Plan de Movilidad, un aspecto que tiene que ver con la prioridad en las propuestas. Comienza con la movilidad peatonal y ciclista, y continúa con el transporte público colectivo. Las propuestas relacionadas con la movilidad motorizada, que se orientan hacia la gestión de la demanda, señalan qué hacer desde las infraestructuras existentes para satisfacer las necesidades de movilidad de la ciudadanía: ordenación del tráfico, gestión de la circulación viaria, gestión del estacionamiento, gestión de la movilidad a centros

atractores de viajes, o gestión de las flotas de autobuses. Finalmente, otro grupo de programas se centraban en la formación y divulgación de los modos sostenibles de transporte. Los dos últimos se dedican a los nuevos desarrollos y a las nuevas infraestructuras de transporte. A continuación se detalla cada uno de los planes y su grado de cumplimiento.

Programa 1. Movilidad peatonal

El Plan de Movilidad sitúa en primer lugar este programa por la importancia que concedía esta forma de desplazamiento para reducir el consumo energético, las emisiones de gases de invernadero y mejorar la calidad del aire. Los objetivos se centraban en aumentar el número de viajes a pie, mejorar la calidad de los itinerarios peatonales y establecer áreas con prioridad peatonal. Para su desarrollo proponía tres planes:

PEAT1. Programa Donostia Camina Plus (+). No se ha desarrollado el programa de movilidad peatonal, tal y como se especifica en el PMSS. Se ha continuado la labor iniciada hace tres décadas para mejorar la movilidad peatonal, que ha constituido un eje estructurante de la estrategia municipal con enorme éxito. Sin embargo, el Donostia Camina Plus no se ha redactado ni aprobado.

PEAT2. El Plan Director de Movilidad Vertical no se redactó hasta 2017, aunque en estos años se han desarrollado algunas actuaciones previstas en el primer plan.

PEAT3. Respecto al Plan de Eliminación de Barreras tampoco se ha llevado a cabo ninguna iniciativa, aunque se han aplicado los criterios de la legislación autonómica en cada uno de los nuevos desarrollos, en la mejora de la accesibilidad del transporte colectivo y en la accesibilidad del espacio público. Algunos entrevistados han señalado la aparición de nuevas barreras para las personas con discapacidad, por el conflicto con los ciclistas en los espacios peatonales, que el PMSS no había previsto (Entrevistas a Rakel Barroso y Manu González, 2014).

Programa 2. Movilidad ciclista

Tenía como objetivos aumentar el número y la longitud de los viajes en bicicleta, incrementar el número de aparcamientos y protegerlos del vandalismo, conseguir la seguridad ciclista y potenciar en la población el uso de la bicicleta. Para ello se proponían tres planes:

CIC1. Plan de la Bicicleta. Se ha ido ejecutando el Plan de Potenciación de la Bicicleta de 2002. La red propuesta en el PMSS de 2008 se ha cumplido y se ha extendido la red a los barrios, aunque aún quedan tramos para lograr la completa conexión de la ciudad llana con la ciudad en ladera; se han instalado más de 5.000 aparcabicicletas para apoyar la circulación de bicicletas; se ha integrado la bicicleta con el transporte motorizado en las áreas 30. Además, se ha avanzado en las conexiones externas con municipios cercanos, gracias a las propuestas recogidas en el Plan Territorial Sectorial de las Vías Ciclistas de Gipuzkoa de 2009.

CIC2. Mejora de la intermodalidad ciclista con el transporte público. Se ha mejorado la intermodalidad de la movilidad ciclista con el transporte colectivo, especialmente con el transporte ferroviario. La estación de autobuses de Atocha cuenta con un aparcamiento seguro para 110 bicicletas, inaugurado en 2017, que da servicio tanto a los usuarios de los autobuses como a los del ferrocarril. En la estación de Amara también existe un estacionamiento de bicicletas. Todas las estaciones de metro que se están construyendo incluyen este tipo de estacionamientos.

CIC3. Alquiler de bicicletas. En 2009 se implantó el sistema de bicicletas públicas con 150 vehículos que tuvo un éxito relativo ya que impedía ampliar los servicios a la ciudad en ladera. En 2012 se implantó un nuevo servicio de bicicletas eléctricas que permitía dar cobertura a las zonas altas. En la actualidad cuenta con 16 estaciones y 192 bicicletas. A pesar de las posibilidades técnicas del vehículo, sólo se han instalado en el barrio de Intxaurrondo, por lo que quedan aún sin servicio otros barrios en pendiente.

Programa 3. Transporte público (TP)

Este programa quería mejorar la velocidad comercial de los autobuses para reducir el tiempo de viaje de tal forma que el transporte público pudiera competir con el automóvil. El objetivo era incrementar la demanda del transporte urbano y lograr un papel mayor en el reparto modal. Al mismo tiempo, para aumentar el número de viajeros, se consideraba imprescindible mejorar la intermodalidad e incrementar la cobertura de los autobuses hasta los centros de trabajo y de enseñanza, y a los equipamientos allí donde la gente acude. Para ello se proponían las siguientes actuaciones:

TP1. Plataformas reservadas y **TP2.** Carriles bus urbanos. El plan proponía una red de plataformas reservadas y también carriles bus urbanos reservados para el transporte público con prioridad semafórica en las intersecciones y con mejoras tecnológicas. Gracias al Proyecto Civitas se logró la implantación de corredores de alta calidad que han mejorado sustancialmente la operación del transporte colectivo al segregar el trayecto del autobús en tramos concretos, mejorando las frecuencias y la velocidad comercial. En la propuesta TP1 se incluía también la conexión entre estas plataformas con otras que se proyectarían a nivel comarcal. Esta última medida tiene poco sentido ya que el Ayuntamiento carece de competencias fuera de su término municipal

TP3. Accesibilidad a las paradas de autobús. Como ya se ha señalado, los temas de accesibilidad se resuelven conforme a los requerimientos de la legislación autonómica. El nuevo plan de accesibilidad, actualmente en redacción, debería revisar el grado de accesibilidad del transporte en relación a las paradas.

TP4. Mejora de los servicios de transporte público a los centros de trabajo. Se quería mejorar la accesibilidad de los polígonos industriales es uno de los aspectos en el que el Departamento de Movilidad ha trabajado más. En el caso de los autobuses, no se han implantado servicios de lanzaderas, tal y como sugería el plan, sino que se han rediseñado las líneas convencionales de autobuses urbanos para que dieran cobertura a los principales centros de trabajo de Miramón, Zuatzu, Belartza e Igara.

TP5. Metrodonostialdea. El proyecto Metrodonostialdea consistía en la “metrización” del ferrocarril de vía estrecha, el conocido Topo de Euskotren, que comenzó a denominarse *Metrodonostialdea* en 2012, cuando se pusieron en funcionamiento las estaciones de Intxaurren y Herrera. En ese año también se desdobló la vía entre Loiola y Herrera incrementando las frecuencias. En 2016 se inauguró la estación de Altza, pero la de Loiola tendría que esperar hasta 2017 (fuera del periodo de análisis). Falta la conexión con el centro de San Sebastián.

TP6. Intercambiadores de transporte. En cuanto a la estación de autobuses se inauguró en 2016, tras una larga polémica sobre su ubicación. Aunque el PMSS sugería realizar estudios de viabilidad para Amara, Loiola y Herrera, se decidió que se situara en el barrio de Egía, al lado de la estación de ferrocarril de Atotxa. Cuenta con 24 dársenas para autobuses, un aparcamiento cerrado para bicicletas y 386 plazas de estacionamiento para taxis. Los accesos a pie son accesibles y tiene la ventaja de estar cerca de la zona comercial y de los distritos más poblados de Egía, que cuenta ahora con una nueva centralidad gracias a la estación y a la apertura de Tabakalera Centro, Gros y Ensanche.

TP7. Integración de los transportes: Autoridad única. *En cuanto a la integración de los transportes en una Autoridad única, en 2013 entró en funcionamiento el Sistema Tarifario Unificado*, más conocido como Mugi, que permite la utilización de todos los transportes públicos guipuzcoanos, y cuyo reglamento se redactaría en 2015. Este sistema ha permitido la captación de nuevos viajeros.

TP8. Plan Taxi. No se tiene conocimiento de ningún plan relacionado con el sector del taxi que se haya llevado a cabo.

Programa 4. Circulación viaria y tráfico (VP)

Este programa pretendía reducir las intensidades de tráfico en el medio urbano, disuadir el uso del automóvil en ciertos viajes y hacerlo también en hora punta. Esta última propuesta no tiene mucho sentido en un Plan cuyo objetivo es disminuir el consumo energético y las emisiones contaminantes ya

que no colabora a reducir el número de viajes motorizados. Para lograr estos objetivos el Programa planteaba actuar mediante cinco actuaciones:

VP1. Ordenación del tráfico urbano. Esta actuación tenía la finalidad de reducir el nivel de tráfico en el viario urbano, evitar los itinerarios con tráfico de paso por los barrios y las áreas ambientales, reducir la velocidad de paso en las horas valle y reducir los niveles de ruido. Entre las propuestas que barajaba estaba reducir los límites de velocidad: la velocidad máxima sería 80 Km/h en las vías de acceso a la ciudad, 50 en las vías de distribución urbanas, y 30 en las locales. El Ayuntamiento lleva tiempo procurando introducir reducciones de velocidad en el viario de la forma en que indica el PMSS, pero no se conoce un documento en el que se planifique esta propuesta.

VP2. Gestión de los accesos comarcales y de la variante N-I. Entre los objetivos que se incluían en esta propuesta se encontraba reducir el peso del automóvil en la movilidad comarcal, algo que no se ha logrado. Aunque durante los primeros años de la crisis se experimentó un descenso del tráfico, este se recuperó con la supuesta reactivación económica. Otra de las propuestas era adecuar los accesos comarcales y la variante a las características del tráfico urbano. En la remodelación de los accesos por la Avenida de Juan Carlos I, suavizando la velocidad y permeabilizando las conexiones entre ambos lados de la vía, aunque aún quedan sin resolver algunos aspectos para lograr una trama viaria totalmente urbana

VP3. Gestión del tráfico de paso. Se proponía canalizar el tráfico de paso por los corredores viarios de gran capacidad, evitando el impacto ambiental. Entre las medidas propuestas se encontraba la implantación de tarifas en el segundo cinturón y en la variante de la N-I. Esta propuesta no se ha implantado, pero en la medida de lo posible, el Ayuntamiento disuade el tráfico de paso al derivarlo al viario de gran capacidad.

VP4. Circulación y aparcamiento de motocicletas. Tenía la finalidad de resolver los conflictos de circulación de las motos con el resto de los usuarios del espacio público. La moto no sólo circula y estaciona en la calzada, con frecuencia también ocupa la acera y espacios peatonales de forma irregular. Por esta razón el Plan de Movilidad intenta poner solución encontrando espacios adecuados para su aparcamiento. Otro de los aspectos que preocupaba era la escasa seguridad del motorista por lo que se enuncian medidas para mejorar la seguridad mediante reglamentación y mejorando la señalización. Algunos profesionales han barajado la posibilidad de que las motos pagaran la OTA, pero esta idea no ha avanzado tal y como señalaba en su entrevista Higinio Otaxu (2014), presidente de Kalapie.

VP5. Circulación y distribución de mercancías. Respecto a la circulación viaria no se conoce ningún plan específico, pero el municipio ha trabajado en este asunto. El Plan de Movilidad hacía propuestas muy generales en opinión de Manu González, del Observatorio de la Bicicleta (Entrevista a Manuel González Baragaña, 2014). Esta medida se ha desarrollado en el marco del proyecto Civitas, mejorando la distribución de mercancías para encontrar puntos de almacenaje y distribución que reduzcan los kilómetros recorridos y el combustible empleado. Además, tanto el proyecto Civitas como el proyecto Tide, han impulsado la implantación del transporte de mercancías en ciclocarros, conocidos como Txitas, una iniciativa que actualmente se ha extendido también a los servicios de ciclotaxis para el transporte de personas. Puede afirmarse que la realidad ha mejorado sustancialmente la propuesta del Plan, aunque algunas debilidades deben ser corregidas. Estos vehículos utilizan las vías ciclistas y las zonas peatonales, en general sin ningún problema si hay poca intensidad de bicicletas o si las vías son suficientemente anchas. Sin embargo, en épocas de mucho tráfico ciclista la mayor anchura de las txitas complica la circulación y entra en conflicto, no sólo con los ciclistas sino también con los peatones. Este es un aspecto que necesita regulación (Entrevista a Manuel González Baragaña, 2014).

Programa 5. Espacio público y ciudadano

En el momento de redacción del PMSS, San Sebastián llevaba muchos años innovando en la introducción de calmado de tráfico mediante medidas de coexistencia de tráfico. El PMSS recogía esas experiencias puntuales y las proponía para los barrios de la periferia. El objetivo era recuperar el espacio público y lograr que la ciudadanía disfrute de una mayor calidad de vida. Para ello desarrollaba cuatro propuestas:

EP1. Áreas 30 y prioridad peatonal. Destinadas al centro, pero también a los barrios de la periferia, estas iniciativas redefinían el cambio de comportamiento frente a la movilidad en cercanía. Para ello planteaba planes locales de movilidad sostenible por barrios. El PMSS proponía que en 2016 la ciudad contase con un viario principal que canalizara el tráfico de medio y largo recorrido a velocidades de 50 Km/h, mientras el resto del viario tuviera una limitación máxima de 30 Km /h, de tal forma que fuera posible configurar áreas ambientales. El Proyecto Civitas contemplaba el objetivo de la seguridad vial y de esta forma se desarrollaron actuaciones denominadas “Áreas 30 distritos seguros” con el objetivo de reducir los accidentes gracias a la limitación de velocidad.

EP2. Plan de Accesibilidad Plus (+) en la ciudad actual. El objetivo se centraba en garantizar la accesibilidad universal de todas las personas, independientemente de sus condiciones físicas, sensoriales y psíquicas. El segundo Plan de Accesibilidad salió a concurso en 2017 y aún no ha finalizado su redacción definitiva.

EP3. Programa de reducción del ruido en el viario urbano. No tiene mucho sentido hacer este programa si no se hace para reducir otros impactos como la contaminación atmosférica. Todas las medidas que recoge un PMSS deberían reducir los impactos ambientales generados por la movilidad motorizada.

EP4. Plan de seguridad vial. Su objetivo era reducir la accidentalidad. Sus propuestas se centraban, por un lado, en la mejora metodológica de la recogida de información y en el diagnóstico de los puntos conflictivos; por otro, planteaba medidas de diseño viario que disminuyeran la peligrosidad, mejorasen las intersecciones, y el acceso a las paradas de transporte público. Finalmente, dedicaba una parte importante de las medidas a la promoción y educación vial. Desde el Departamento de Movilidad, en coordinación con la Guardia Municipal. Se trabaja en mejorar la seguridad vial, ya sea diseñando vías seguras, o impartiendo seguridad vial en colegios y a colectivos vulnerables con un enfoque que prioriza la movilidad peatonal y ciclista.

Programa 6. Aparcamiento (AP)

El Plan de Movilidad, con un planteamiento tradicional que considera un problema el déficit de estacionamiento para una demanda creciente, señalaba que, parte de estos problemas, tienen su causa en la eliminación de plazas de aparcamiento en calles peatonales, en el viario calmado, o en las calles donde se han implantado plataformas reservadas para los autobuses. Este planteamiento es erróneo, ya que el problema debe plantearse como la oportunidad para otras formas de movilidad. En la misma línea el programa también afrontaba otros aspectos como la ilegalidad del estacionamiento, la política tarifaria, o la seguridad de los estacionamientos subterráneos. Presentaba ocho medidas:

AP1. Regulación del aparcamiento en superficie, OTA. Es una medida que ya estaba en funcionamiento, pero que se extendió a barrios como al Antiguo o Egía, y a los polígonos industriales de Igara, Miramón, Polígono 27 e Belarza. Asimismo sugiere reducir el peso de la OTA para estancias medias y para residentes, y traspasar este estacionamiento a los parking subterráneos (que no estaban ocupados). En relación con el estacionamiento, el proyecto Civitas también desarrollaba algunas medidas de mejora, también recogidas el PMSS, como la ampliación de la OTA a barrios periféricos como el Antiguo. De este modo en 2014 la reforma de la ordenanza de la OTA unificó los sectores, lo que afectó a la regulación de las diferentes tarifas en el Antiguo, Amara. Una experiencia que se inició en 2013 fue la implantación de la OTA en los polígonos industriales de Miramón, Zuatzu e Igara, que resultó fue muy negativa, y generó conflicto con los trabajadores que llegaron a cortar el tráfico, hasta el punto que la medida tuvo que retirarse.

AP2. Gestión del aparcamiento en el Centro y barrios centrales. Se proponía limitar el aparcamiento en superficie y construir estacionamientos subterráneos para residentes. Para quienes vivían en el Centro se proponía un aumento de las plazas de aparcamiento en la OTA, la construcción de aparcamientos subterráneos para residentes en esos barrios del centro, así como el aumento de las plazas de residentes en los ya construidos frente a las plazas de rotación. Con la crisis económica, la venta de aparcamiento se estancó y no se vendieron las plazas previstas.

AP3. Aparcamientos de residentes en barrios. Esta medida, que solapaba su contenido con el de la AP2, proponía dotar de estacionamiento a los barrios en el radio de accesibilidad peatonal a la vivienda. Introducía dos ideas novedosas: por un lado, reducir el estándar de estacionamiento a una plaza por hogar; y por otro, ofertar estacionamiento en los barrios de la periferia para residentes en el centro. También incluía la ampliación de la OTA en aquellos barrios que estaban saturados por la noche.

AP4. Aparcamiento residente exterior. Proponía establecer una corona de aparcamientos urbanos que sirvieran directamente a ciertos equipamientos como Illumbe, la Universidad, Garbera o las estaciones de transporte público. Estaba dirigido a personas con estancias largas por trabajo o turismo. Los estacionamientos en estaciones quieren potenciar la intermodalidad.

AP5. Aparcamiento en polígonos industriales y centros de trabajo. Se proponía regular el aparcamiento en estos espacios de atracción de viajes por motivo laboral. Se quería eliminar el aparcamiento en las paradas de las líneas lanzadera, potenciar el estacionamiento en línea frente a batería, y la medida estrella: implantar la OTA en los polígonos de Igara, Miramón, Belartza, Zuatzu y Polígono 27, como ya se ha dicho. Aunque se puso en funcionamiento, la medida tuvo que anularse unos meses después por las protestas de los trabajadores.

AP6. Aparcamiento para personas con movilidad reducida. La nueva ordenanza de la OTA suscitó polémica ya que la tarjeta europea en San Sebastián no da los mismo derechos que en otras ciudades. En esta ciudad se permite el estacionamiento gratuito en plazas reservadas, pero no en las plazas de la OTA donde, no sólo hay que pagar sino que además no puede dejarse el coche más de 2 h en el mismo sitio, lo que acarrea incomodidades para las personas con movilidad reducida.

AP7. Dotación de aparcamiento en estaciones y paradas de transporte público. El objetivo de esta propuesta era establecer aparcamientos disuasorios en las estaciones de ferrocarril y autobuses.

AP8. Coordinación del aparcamiento con los servicios de transporte público. Es una medida similar a la AP7 y proponía el estacionamiento disuasorio al borde de los barrios centrales y la coordinación tarifaria de los servicios de transporte y estacionamiento. Establecía una subvención al 100% de la tarifa del transporte colectivo si eran usuarios del estacionamiento. No parece adecuado premiar a los usuarios del coche tan sólo porque en su última etapa utilicen el transporte colectivo. En cuanto a los aparcamientos disuasorios, el proyecto Civitas desarrollaba una medida de *Park and Ride* en las afueras, en puntos bien conectados con el transporte público. Los aparcamientos disuasorios están conectados con el transporte público y se han destinado más al visitante, especialmente durante los periodos vacacionales.

7. Gestión de flotas de vehículos limpios

VEH1. Adquisición y circulación de vehículos limpios. Proponía la progresiva renovación de los vehículos por otros con criterios Euro, planteando incluso la subvención de los mismos para particulares y empresas. Este programa se desarrolló con el proyecto Civitas, ya que una de las medidas era la promoción del uso de biocombustibles procedentes de los aceites domésticos. Durante su desarrollo del proyecto el 25% de la flota de DBus utilizó este combustible.

VEH2. Potenciación de vehículos de distribución con bajas emisiones. Pero en realidad la distribución de paquetería y otras mercancías ha resuelto este problema, tal y como ya se ha señalado.

VEH3. Adquisición de vehículos limpios por administraciones y concesionarios. También se planteaba la renovación de las flotas municipales con este tipo de vehículos.

VEH4. Programa de coches de uso compartido. Otro de los programas que se desarrollaron con el Civitas fue el de coche compartido, mediante la modalidad de Carsharing en tres puntos: Centro, Gros y el Antiguo, gestionados por la empresa Ibelek a la que se le concedió el servicio. El éxito ha sido muy limitado.

Programa 8. Gestión de la movilidad

Este programa pretendía reducir la movilidad motorizada, al tiempo que disminuía el consumo energético, y se aminoraban los impactos ambientales producidos por el transporte. También incluía la reducción de la congestión y de la siniestralidad.

GM1. Planes de movilidad a los centros de trabajo. Estos planes se desarrollaron con el objetivo de resolver un problema de accesibilidad en localizaciones periféricas de forma racional. Las propuestas nacieron asociadas con la implantación de la OTA y la mejora del transporte público. Según Iñaki Baro, responsable del proyecto, se hacía un diagnóstico en cada polígono a partir de una encuesta de movilidad, para posteriormente definir el plan de acción conjuntamente con los empresarios y con los representantes de los trabajadores (Entrevista a Iñaki Baro, 2016). Estas medidas tuvieron un éxito relativo por la oposición a restringir el estacionamiento por parte de los trabajadores cuya residencia se encontraba dispersa por otros municipios.

GM2. Camino escolar Plus (+). Es el programa de mayor éxito, en la actualidad hay cincuenta y cinco centros desarrollando esta iniciativa, y el 90% de los escolares donostiarras van al colegio andando, en bici o en transporte colectivo.

GM3. Plan de movilidad a la Universidad. Para este plan se trabajó por un lado desde la propia Universidad donde se realizó un Plan de Movilidad, y desde el ayuntamiento para aplicar el proyecto piloto de planes personalizados, con el objetivo de cambiar las pautas de movilidad mediante el pago del transporte.

GM4. Planes de movilidad a los centros hospitalarios. **GM5.** Planes de movilidad a equipamientos y centros comerciales. **GM6.** Fomento del “Carpool” (vehículos de alta ocupación). **GM7.** Gestión de la movilidad para mujeres. Aunque el Plan de Movilidad planteaba la realización de otros planes a centros atractores, como los centros hospitalarios, los equipamientos o los centros comerciales, no se han llevado a cabo. Lo mismo ha ocurrido con el fomento de *Carpool* o con la gestión de la movilidad para mujeres.

Programa 9. Formación y educación

EDU1. Movilidad sostenible y seguridad vial en las escuelas y centros de la tercera edad. Mikel Gozón, jefe de la Guardia Municipal, señalaba que imparten cursos todos los años de seguridad vial y que hay un responsable de educación (Entrevista a Mikel Gozón, 2016). Gozón explicaba que “les enseñamos a que vayan como peatones y ciclistas [...] nosotros nunca hemos utilizado *karts* y esas cosas [...] Los acompañamos a la calle con algún profesor, no hay circuito, vamos con los críos por la calle y en transporte público [...] les acompañamos, les adiestramos”. El Ayuntamiento ha impartido cursos a alumnos de Primaria sobre “Yo no me pierdo”, Ya somos peatones, Ya conducimos bicis, y para Secundaria otros para resolver dudas y conflictos con peatones: “Las bicicletas por la acera ¿se puede?” o “Conócete a ti mismo.” También se han incorporado cursos para alumnos de educación especial como el titulado “Yo también”, para fomentar la integración con sesiones de 50 o 60 minutos. Hace tiempo la Guardia Municipal impartió educación vial a personas mayores.

EDU2. Programa de aprendizaje del uso de la bicicleta. El convenio que la Asociación Kalapie tiene firmado con el Ayuntamiento recoge la realización de campañas que animen al uso de la bicicleta.

EDU3. Programa de formación para la conducción eficiente. Por otro lado La Agencia Vasca de la Energía, EVE, desarrolló, durante el periodo de vigencia de la Estrategia de Ahorro Energético E4, cursos de conducción eficiente para profesionales de la carretera y para trabajadores que utilizaran el coche en el desempeño de su trabajo.

Programa 10. Comunicación, divulgación y marketing

Este programa apenas se ha desarrollado tal y como señala Josu Benaito, responsable del PMMS en 2008: “no tenía sentido gastar dinero en que la gente conociera el Plan, lo que a la gente le interesa son las medidas” (Entrevista a Josu Benaito, 2014). Este plan incluía tres propuestas:

COM1. Centro Municipal de Movilidad. Aunque El PMSS contemplaba la implantación de un Centro Municipal de Movilidad, la organización transversal, dirigida desde el Departamento de Movilidad, ha funcionado y se ha consolidado como la manera más eficiente de desarrollar las actuaciones de movilidad sostenible. Desde hace tres décadas el Departamento de Movilidad cuenta con técnicos formados y especializados en cada uno de los temas; además, a pesar de alguna que otra crítica, los departamentos se coordinan adecuadamente con Medio Ambiente, Urbanismo, Educación o con la Guardia Municipal, para lograr una movilidad más sostenible.

COM2. Plan de comunicación ciudadana. Como ya se ha señalado, no se ha desarrollado. En algunas ocasiones se ha divulgado algún aspecto sectorial, como el caso de *Donostia Camina*, o se han realizado presentaciones públicas para dar a conocer alguna actuación concreta.

COM3. Foro Ciudadano de la Movilidad. San Sebastián contaba desde hacía tiempo con un órgano de participación específico que primero se denominó Consejo Asesor de Tráfico, más tarde, en 2000, Consejo de Movilidad, y desde 2015 el Consejo Sectorial de Movilidad. Está compuesto por representantes de los partidos políticos, representantes de entidades ciudadanas y colectivos de especial relevancia social en el ámbito de la movilidad, todos ellos con voz y voto. Sus decisiones son vinculantes y ha servido para lograr el consenso y avanzar en la ejecución de las medidas; también están representados los técnicos de la Dirección de Movilidad con voz, pero sin voto.

Programa 11. Nuevos desarrollos urbanísticos

Este programa tiene sentido por la relación entre el urbanismo y la movilidad. Pero olvida algunos aspectos fundamentales como la compacidad, la mezcla de usos o las distancias que deberían haberse tenido en cuenta. Las propuestas que plantea se derivan de la legislación urbanística estatal o están vinculadas con el planeamiento municipal. Para el desarrollo del programa plantea tres actuaciones:

NDU1. Recomendaciones para la urbanización sostenible de los NDU (nuevos desarrollos urbanísticos) y planes de movilidad sostenible locales. En ellas se contempla la elaboración de estudios de accesibilidad y demanda de transporte a las promociones de nuevos desarrollos con más de 200 viviendas o los nuevos desarrollos productivos de más de 20.000 m².

NDU2. Plan de accesibilidad Plus (+). Ampliación de las medidas establecidas en el Plan de Accesibilidad Plus (aún no realizado) en los nuevos desarrollos.

NDU3. Plan de accesibilidad en transporte público a los nuevos desarrollos urbanísticos. Obligatoriedad de elaborar un Plan de transporte público con evaluación en los nuevos desarrollos.

Programa 12. Nuevas infraestructuras de transporte

El PMSS no tiene entre sus objetivos realizar infraestructuras de transporte, y se remite a las administraciones con competencias para ello: el Estado, la Comunidad Autónoma Vasca o la Diputación Foral de Guipúzcoa. Este programa parece más una aclaración de competencias en materia de carreteras y viario urbano porque incluye ninguna propuesta concreta. Aun así, señala cuatro actuaciones a las que se les asigna los órganos competentes en cada caso.

INF1. Carreteras localizadas en medio urbano y metropolitano. Con competencias de la Diputación Foral de Guipúzcoa y del ayuntamiento de Donostia.

INF2. Remodelación urbana de la variante de la N-I. Remitía a los órganos con competencias del Gobierno Vasco, de la Diputación y del Ayuntamiento de San Sebastián.

INF3. Nuevo viario del plan general de ordenación urbana (PGOU), asociado a los nuevos desarrollos urbanos y con competencia municipal.

INF4. Nueva infraestructura de transporte público propuesta en el PGOU.

9.5. Seguimiento y evaluación de los indicadores de control de la movilidad donostiarra 2008-2018

Los diversos condicionantes que pueden afectar a la movilidad y la accesibilidad de San Sebastián-Donostia. A continuación se describen los más importantes

9.5.1. Un complicado atractivo del medio físico

Los primeros análisis del modelo territorial y de transporte con motivo de la redacción del Plan General de 1995 tuvieron muy en cuenta los determinantes del medio físico. Se trataba de encontrar soluciones a los problemas de movilidad y accesibilidad, y potenciar los medios de transporte no motorizados (Sanz, 1988). Son muchos los entrevistados que aluden a esta característica: los crecimientos en ladera, las barreras de los ríos, o el propio frente marítimo han estado presentes durante siglos en la planificación urbana. El medio físico ha condicionado la puesta en marcha de soluciones adecuadas, tal y como señala Benaito (2000), de tal forma que “pudiera parecer que las barreras naturales son una variable inmutable o una característica de la ciudad que no es posible modificar”.

Sin embargo, la acción humana, con su capacidad para hacer posible la permeabilidad y la accesibilidad, ha permitido el desarrollo urbanístico tal y como se conoce en la actualidad. Los puentes y pasarelas sobre el río Urumea, los túneles para acceder al barrio del Antiguo o el transporte vertical para conectar con los barrios situados en los lugares más elevados de la ciudad, han servido para salvar las pendientes y barreras que obstaculizaban la permeabilidad han permitido unir barrios que en otro tiempo eran piezas aisladas.

El análisis de algunas variables básicas de la geografía donostiarra servirá para comprender la situación de partida que ha condicionado la puesta en marcha del Plan de Movilidad Sostenible.

Pendientes San Sebastián tiene una configuración orográfica peculiar. La ciudad llana, en torno al 60% de la zona urbanizada del municipio¹³¹, comprende el espacio situado a lo largo de la Vega del río Urumea (880 Ha.) y de la Regata de Añorga (165 Ha.); en total 1.045 Ha. sin dificultades para los medios no motorizados (Gómez Piñeiro, 2013). Es aquí donde surgieron los primeros asentamientos y donde reside más población. Por el mismo motivo, es en esta zona llana donde se han localizado la mayoría de los desarrollos urbanos, y por donde han penetrado las vías principales de comunicación, tanto viarias como ferroviarias. Por sus características orográficas es la parte más favorable para el pedaleo y la marcha a pie. Comprende los barrios de la Parte Vieja, los Ensanches de Cortázar y Gros, Anoeta, Amara, Biebieta y Riberas de Loyola.

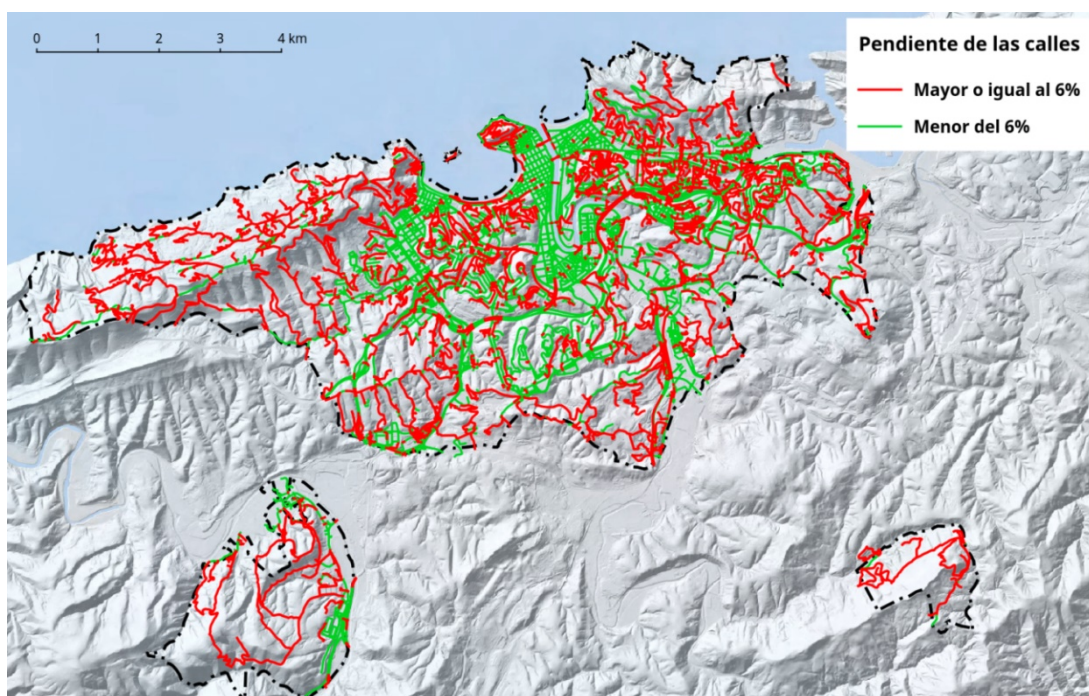
Por otro lado, la ciudad en ladera, que ocupa el 40% restante de la superficie urbanizada, es un territorio en pendiente que disuade la utilización de la bicicleta y de la marcha a pie. Comprende los barrios de Intxaurre, Altza, Herrera, San Roque y Egía. En estas zonas, a pesar de la proximidad, sus residentes se ven obligados a utilizar medios de transporte motorizados para algunas conexiones con el centro o con los destinos laborales, ya sea en transporte público o en automóvil. Las bicicletas eléctricas son una oportunidad para salvar la pendiente en relaciones no muy alejadas, pero las estaciones de préstamo se

¹³¹ Esta importancia de los condicionantes orográficos en la movilidad y en la accesibilidad de Donostia es señalada por muchos de los entrevistados. Así lo expresan el Primer Teniente Alcalde y Concejal de Movilidad, Ernesto Gascó, o el Director de la Fundación Cristina Enea.

resisten a subir, y únicamente cuenta con este servicio el barrio de Intxaurreondo. Uno de los problemas de la ciudad en ladera es el envejecimiento de un buen número de sus vecinos, a los que las barreras en la movilidad les complican aún más su vida diaria. Es el caso por ejemplo de Altza, con un 21,6% de personas mayores de 65 años, y de Egía, con un 25%.

La forma en que tradicionalmente se han salvado estas pendientes ha sido mediante escaleras y rampas, pero en San Sebastián pronto se introdujeron sistemas de transporte vertical. Este fue el caso del funicular del Monte Igueldo instalado en 1912. En la actualidad se han extendido sistemas de transporte vertical (ascensores, rampas y escaleras mecánicas) a los barrios situados en ladera para facilitar la accesibilidad de los residentes. Esto ha ocurrido en algunas partes de Intxaurreondo, con las rampas instaladas en Lizardi, o con los ascensores instalados en los barrios de Egía o Larratxo.

El concepto que los entrevistados tienen sobre el reparto entre la zona llana y la zona en ladera se describe con más detalle cuando se calcula la accesibilidad del viario urbano de la ciudad. Para ello se aplica el concepto de Itinerario Peatonal Accesible, recogido en la Orden Ministerial VIV/561/2010, por la que se deben cumplir pendientes longitudinales inferiores al 6%. En San Sebastián el 45,16% del viario no se acoge a este criterio al tener pendientes iguales o superiores al 6% (319.858 m), mientras que el 54,84% restante (388.357 m), por debajo del 6%, coincide con lo que se conoce como la ciudad llana.

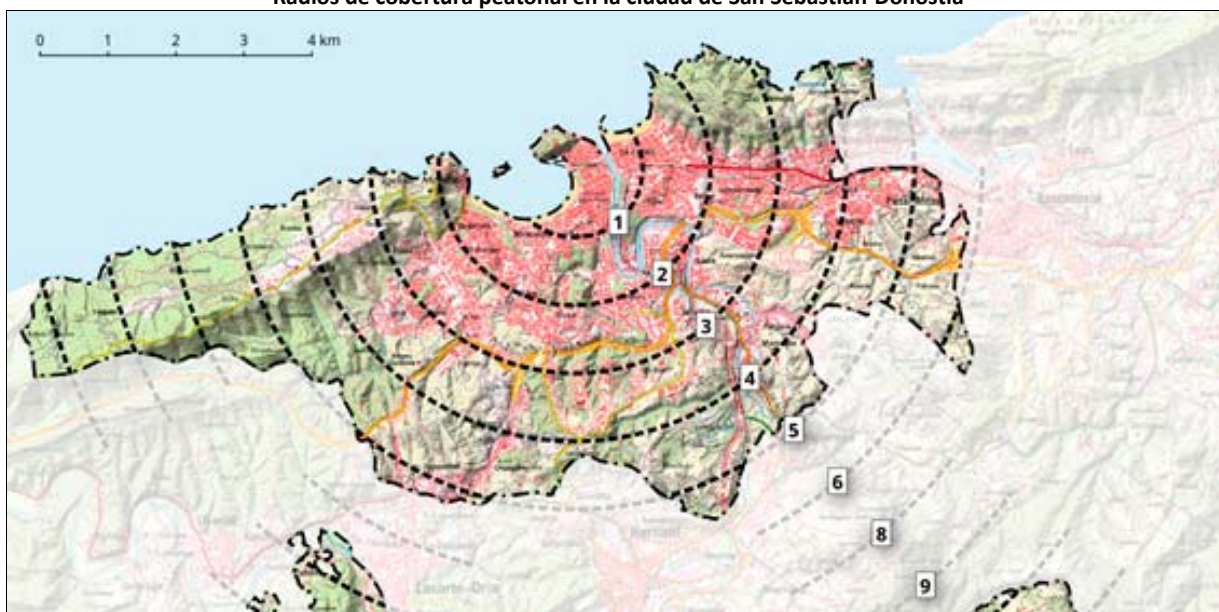


Fte. Elaboración propia a partir del modelo digital del terreno IGN.

Las distancias-Las distancias son otra variable fundamental en la planificación del territorio y de la movilidad urbana. Las personas en condiciones físicas normales pueden caminar al menos 30 minutos para acceder a los lugares donde desarrollan sus actividades. Es probable que en San Sebastián, en la zona llana, la gente pueda estar dispuesta a emplear una hora, lo que supondría distancias de entre 4 y 5 Km, es decir todo el tejido urbano consolidado. Teniendo en cuenta que la velocidad media de un peatón está en 4,5 Km/h de acuerdo a los manuales de diseño peatonal (Sanz, 1999; Valdés, 1988)¹³², es decir algo más de 2 km, y que un ciclista puede pedalear hasta 7 o 10 Km. De esos datos puede deducirse que la gran mayoría del espacio urbanizado del término municipal de San Sebastián se encuentra a distancias alcanzables andando o en bicicleta. Se trata por tanto de un tejido urbano compacto, que permite relaciones de movilidad en cercanía en medios de transporte motorizado.

¹³² Sanz, A (1999). Por su parte, Valdés (1988) señalaba una velocidad peatonal media superior de 5,5 Km./hora.

Radios de cobertura peatonal en la ciudad de San Sebastián-Donostia



Fte. Elaboración propia a partir de

La proximidad entre los orígenes y los destinos de los viajes define el modelo territorial de una ciudad y la sostenibilidad del mismo. Una ciudad con cercanía, donde los destinos no superen los 2 km caminando (unos 30 minutos) o los 7 km pedaleando, tiene más posibilidades de alcanzar pautas de movilidad sostenibles. En San Sebastián muchos barrios se encuentran dentro de esos radios de cobertura: Parte Vieja, Ensanche, Gros, Amara, Riberas de Loyola, Benta Berri, Antiguo o Egía. En su mayoría coinciden dos indicadores: escasas pendientes y cortas distancias, una combinación que favorece los desplazamientos no motorizados. El resto de los barrios que se encuentran a más de 2 km del Centro difícilmente podrán comunicarse andando, aunque la bicicleta es una alternativa junto al uso del transporte colectivo.

Algunos de los espacios residenciales en ladera son barrios periféricos. Pendiente y distancia constituyen dos problemas que dificultan la movilidad. Sin embargo, la inclinación del itinerario, que en otras épocas podría constituir un elemento disuasorio a la movilidad no motorizada, cuenta con ascensores que enlazan estas zonas con la parte llana de la ciudad.

Las barreras. Los ríos son las barreras naturales más conocidas. En San Sebastián el Urumea genera una discontinuidad en las conexiones entre las distintas zonas, con una anchura entre 100 y 120 m que se ha salvado mediante puentes y pasarelas a lo largo de la historia. El aumento de la permeabilidad del río mediante estos enlaces ha dotado de centralidad a barrios que se creía periféricos.

El primer puente del que se tiene ya referencias en el siglo XIV es el de Santa Catalina, que conecta el barrio de Gros con el Ensanche; se caracteriza por ser uno de los más anchos, con 35 m, con aceras amplias, un carril bici y dos carriles de circulación de entrada y otros dos de salida para los coches. Por su parte, el de María Cristina, construido en 1893, es más estrecho, con 20 m; su sección cuenta con aceras, un carril bici bidireccional y tres carriles de circulación; comunica la estación de Atocha con la Plaza de Bilbao en el Ensanche. El siguiente puente más antiguo es el del Kursaal o Zurriola (1921), que comunica el barrio de Gros con el Ensanche y la Parte Vieja. Cuenta con una sección de 20 m que permite distribuir el espacio para todos los modos de transporte, dispone de amplias aceras en ambos sentidos, carril bici bidireccional, un carril por sentido para los coches y un carril bus de entrada. Más reciente es el de Mundaiz o Amara (1999), que conecta el parque de Cristina Enea y la Universidad de Deusto con la zona de Amara (Easo). Cuenta con un carril bici bidireccional, amplias aceras, dos carriles de entrada y dos de salida del tráfico motorizado.

Actuaciones de permeabilización de Barreras. Puentes, Pasarelas y Túneles		
	Puentes, pasarelas y túneles	Conexión
1893	Puente de María Cristina.	Estación de Atocha con el Ensanche.
1377	Puente de Sta. Catalina.	Barrio de Gros con el Ensanche.
1921	Puente del Kursaal o Zurriola.	Barrio de Gros con Ensanche y Parte Vieja.
1999	Puente de Mundaiz o Amara, y Pasarela de Gladys del Estal con ascensor.	Parque de Cristina Enea y Universidad Deusto con la Zona de Amara (Easo) por Federico García Lorca.
2005	Pasadizo Urumea junto a vías tren Paseo Francia, Plaza de Teresa Calcuta.	
Post PMS		
2008	Puente de la Real Sociedad.	Conecta con el Estadio de Anoeta con Riberas de Loyola.
2009	Pasarela peatonal de Mikel Laboa.	Parque de Cristina Enea y Universidad de Deusto con el Barrio de Riberas de Loyola.
2009	Túnel de Morlans?	Conexión de los barrios de Amara e Ibaeta.
2010	Puente del Lehendakari Aguirre.	Desde Amara (Plaza Pio XII) hasta Universidad Deusto.
2015	Reforma Avenida Juan Carlos I.	Conecta las partes separadas de un mismo barrio.
2016	Bulevarización de Añorga.	La introducción del calmado de tráfico permeabiliza el espacio de la calzada.

Ya en el siglo XXI, y con posterioridad a la aprobación del Plan de Movilidad, aparecieron nuevas conexiones. En 2008 se realizó un nuevo acceso a Riberas de Loyola, y para ello que se construyó el puente de la Real Sociedad. Es la entrada y salida de la autovía del Urumea, que discurre en paralelo a la vía del ferrocarril y, aunque cuenta con aceras, desde el punto de vista de la calidad peatonal tiene un diseño que disuade de su utilización; cuenta también con carril bici bidireccional. Un año después, en 2009, se construyó una nueva conexión, la pasarela peatonal y ciclista Mikel Laboa, que conecta el Parque de Cristina Enea y la Universidad de Deusto con el barrio de Riberas de Loyola. Y por último, el puente del Lehendakari Aguirre, inaugurado en 2010, conecta la Universidad de Deusto y la autovía del Urumea con el barrio de Amara (a la altura de la Plaza Pio XII). Es el último puente construido, con una sección de 30 m que permite incluir un carril bici bidireccional y amplias aceras, y que canaliza el tráfico motorizado mediante un carril de salida, y dos o tres de entrada.

Pero también hay otras barreras artificiales que ha creado la construcción de infraestructuras lineales como ferrocarriles y autovías que restan permeabilidad a la ciudad en algunos puntos, y fragmentan los espacios al impedir el trayecto directo. En algunos casos se han salvado las barreras gracias a la existencia de pasarelas, pasos inferiores y puentes. El barrio de Egía se vio afectado por el trazado ferroviario desde siempre, un problema que se ha ido resolviendo de diferentes formas. Si bien en un principio se resolvió de forma precaria, con pasarelas peatonales sobre las vías, y pasadizos, con la inauguración en 2015 del nuevo intercambiador de Atocha, las conexiones se llevaron a cabo por debajo de las vías, con un adecuado y seguro tratamiento para peatones y ciclistas. La conexión del puente de María Cristina con la nueva Plaza Nestor Basterretxea en la entrada del Centro Cultural de Tabakalera ha permitido una mejora de la accesibilidad muy significativa por su anchura, amplitud y luminosidad.



Fte. Diario Vasco.



Fte. Pilar Vega, 2005.

Años antes, en 2005, para salvar las vías del tren, también se construyó entre el Paseo de Francia y la Plaza Madre Teresa de Calcuta, un paso subterráneo con una solución abierta y luminosa que evitaba cualquier problema de seguridad personal. Quedan sin permeabilizar adecuadamente algunas zonas entre el barrio de Egía y Gros, que tienen solamente un paso viario y peatonal a la altura de la calle Jaialai.



Fte. Diario Vasco.



Fte. Google.

En 2016 se inauguró el puente peatonal que conecta las Juntas Generales con el Paseo Mikeletegi y Parque de Miramón. Tiene una anchura de 3 m y una longitud de 200 m, y se llevó a cabo mediante un convenio del Ayuntamiento con la Consejería de Desarrollo y Competitividad del Gobierno Vasco.

Otra forma de evitar barreras es permeabilizándolas mediante medidas de calmado del tráfico que reducen la velocidad de los vehículos y el volumen de los estacionados. Este fue caso de la intervención en la Avenida de Carlos I en Amara. En 1972 este barrio quedaba atravesado por la variante de San Sebastián (G-20) que dividió a los vecinos de la propia avenida y los confinó a vivir en un gueto.

En 2015, la Diputación Foral realizó una intervención que, aunque no ha hecho desaparecer el viaducto, ha modificado la rasante, ajustándola a la urbanización de la calle, lo que ha permitido dejar un solo un carril de salida de la ciudad. A su vez, se estrecharon los carriles y el espacio liberado se aprovechó para crear zonas verdes y absorber la diferencia de cota. De esta forma, se redujo la velocidad, mejorando el cruce peatonal, e introdujo un carril bici central. La intervención no solo ha reducido la velocidad, sino también el ruido, al tiempo que ha incrementado la permeabilidad peatonal y, de esta manera, ha contribuido a que desapareciera parte de la barrera que representaba esta avenida para los vecinos.



En la misma línea puede considerarse la remodelación del paseo Añorga (2016) que dulcificó el diseño de este eje, y lo recuperó como espacio urbano. Se trataba de la reconversión de la antigua carretera de la N-I en un paseo con dos carriles de circulación (en lugar de los cuatro anteriores), con nuevas aceras, un carril bici, una amplia zona arbolada entre la calzada y el bidegorri. Además, esta actuación contemplaba también la mejora del entorno de la iglesia y del museo.



Fte. <http://www.donostia.eus/home.nsf/0/10C5BB60A8891969C1258003002268C5?OpenDocument&idioma=cas>

La climatología. Puede decirse que San Sebastián tiene condiciones favorables para la movilidad sostenible, especialmente para el pedaleo y la marcha a pie. La cercanía al mar hace disfrutar a los donostiarros de un clima templado, con precipitaciones que se reparten a lo largo de todos los meses. Se caracteriza por temperaturas medias moderadas, con inviernos templados cuyas temperaturas medias superan los 7º C, y mínimas en las zonas altas de Igeldo (8 días), Ategorrieta (21 días) y Lasarte (16 días). Durante el verano, y especialmente en las zonas altas se registran temperaturas medias elevadas que alcanzan hasta los 37,5º en el mes de julio en Ategorrieta, los 38º C en Monte Igeldo o los 42º C en Lasarte (Sola Bueno, 2013).

Las precipitaciones son importantes, por encima de 1.500 mm anuales, con dos máximas: una en otoño-invierno, y otro en primavera, con 1.600 mm, y con bastante nubosidad. En cuanto a las horas de sol, San Sebastián suele registrar entre 1.277 y 2.219 horas al año, con una media anual de 161 días anuales completamente despejados. Eso supone entre 12 y 16 días mensuales, un indicador muy favorable para la práctica del pedaleo y caminar.

Aunque por lo general la velocidad del viento se encuentra en valores bajos, entre 6,5 Km/h y 23,5 Km/h, hay cambios estacionales cada vez más frecuentes, que pueden desembocar en situaciones extremas, con máximos de hasta 184 Km/h. Estos vientos amenazan parte de la zona costera, las zonas más afectadas son parte del barrio de Gros, cerca del Urumea, y las playas de la Zurriola y Ondarreta. Se trata, por otra parte, de zonas que corresponden a los suelos ganados a la desembocadura del río en el siglo XIX. Aunque los vientos pueden también amenazar al paseo y a la estancia, para algunos es un fenómeno de un gran atractivo, más aún si se produce junto al mar.



Existe riesgo de inundación por oleaje (cota de inundación actual con el periodo de retorno de 50 años (color rojo) y por ascenso del nivel del mar (para 2010, en color azul). Fte. Azti-Tecnalia.



Inundabilidad por olas. Fte. Journal of Coastal Research Azti-Tecnalia

9.5.1.1. Una estructura demográfica tendente al envejecimiento que hay que tener en cuenta

La población es una de las variables relacionadas con la movilidad y la accesibilidad urbana. La dinámica demográfica, su estructura y composición son importantes para planificar la movilidad presente y futura. El municipio de San Sebastián ha visto en las últimas dos décadas que la población crecía un 8%, con un estancamiento desde 2010. En la última década, desde que se aprobó el Plan de Movilidad este crecimiento ha sido débil, de tan solo el 1,7%.

Tabla 107 Evolución del parque de vehículos en relación a la población

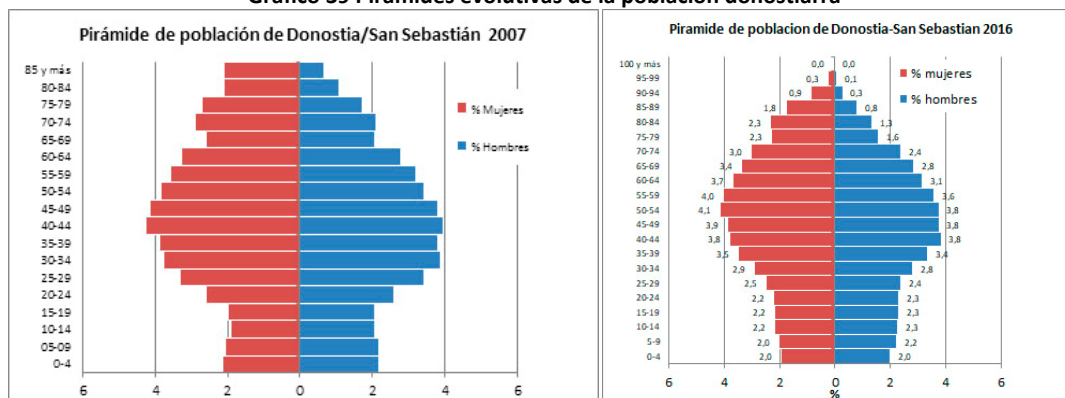
	1992	2007	2016	2007-1992	2007-2017
Población	172.251	183.090	186.370	5,92	1,76
Vehículos	73.348	107.890	172.251	32,02	37,36
Turismos	58.513	76.062	75.218	23,07	-1,12
Motos	7.150	23.297	26.285	69,31	11,37
Veh/1.000 hab	426	573	597		
Turismos/1.000 hab	340	410	404		
Motos/1.000 hab	42	127	141		

No ha ocurrido igual con la movilidad. En este mismo periodo el parque de vehículos ha crecido en un 48%, siendo algo mayor este crecimiento en la última década que coincide con la implantación del PMSS. Esta divergencia entre la demografía y la movilidad, demuestra que ha cambiado el modelo de transporte de la ciudad en los últimos veinticinco años, y ello a pesar de todos los esfuerzos por reconducir la movilidad. En 2016 había cien mil vehículos más que en 1992, pero tan solo había 14.119 habitantes nuevos; es decir, y por decirlo de alguna manera, que cada nuevo nacimiento venía con 7,1 vehículos bajo el brazo (de los que 6 eran turismos). Es cierto que a partir de la aprobación del Plan de Movilidad, San Sebastián ha reducido el parque de turismos en 844 unidades. Una cifra que es un indicador importante para observar el cambio de tendencia en la movilidad de la ciudad.

La población se mantiene estancada en la última década, y con una estructura envejecida. La composición de la estructura demográfica es lo que realmente debería condicionar las decisiones políticas que se han tomado, y que se tomarán en el futuro en relación a la movilidad. Es importante conocer el peso de los diferentes grupos de edad para determinar las necesidades que deben prestar los servicios de transporte y las características de los mismos.

En San Sebastián la evolución de la estructura demográfica entre 1991 y 2016 muestra una tendencia al envejecimiento. Las personas con más de 65 años han pasado de representar el 15,4% del total en 1991, al 19,9 en 2007 y al 23,2% en 2016; en este grupo destacan los mayores de 90 años que han pasado de 700 en 1991 personas a 2.836 en 2016. Como cabe suponer, estas personas tienen ritmos de desplazamiento y velocidades diferentes, más lentas. Por el contrario, en 1991 se iniciaba el descenso de la población infantil, especialmente los menores de 14 años (26.446 personas, un 15,4% menos) que se prolongaría hasta la actualidad con un 12,6% (23.597 niños). La población en edad de trabajar también disminuyó pasando del 69% al 59,63%.

Gráfico 39 Pirámides evolutivas de la población donostiarra



Fte. Elaboración propia a partir de los datos de las estadísticas de Fomento de San Sebastián.

Las personas con discapacidad

Uno de los colectivos que ha sido tenido en cuenta en la planificación de San Sebastián ha sido el de las personas con discapacidad. En estos veinticinco años su número ha aumentado en un 253,7%, y entre los mayores de 65 años, lo han hecho en un 596%. Sin entrar en la diversidad y complejidad de las distintas discapacidades, el municipio ha tenido que condicionar sus políticas a este significativo aumento que da forma a un escenario bien distinto al del 1992. Las tipologías de discapacidad continúan con la misma proporcionalidad: las mayoritarias son las físicas, que representan un 56% (en 1992, el 51%), le siguen las intelectuales con un 27% (en 1992, un 28%) y las discapacidades de tipo sensorial un 13% (en 1992, un 16%).

Tabla 108 Evolución de las personas con discapacidad en Donostia-San Sebastián por tipología y género

	1992			2007			2014		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
nº	1.641	1.493	3.134	4.921	4.375	9.296	5.801	5.285	11.086
Grado de discapacidad									
>=75%	510	543	1.053	1.081	1.327	2.408	1.231	1.341	2.572
33-64%	838	619	1.457	2.751	2.181	4.932	3.148	2.823	5.971
65-74%	293	330	623	1.086	867	1.953	1.386	1.121	2.507
Tipo de discapacidad									
Física	831	761	1.592	2.209	1.863	4.072	1.393	1.133	2.526
Intelectual	497	382	879	1.025	906	1.931	682	558	1.240
NC	30	35	65	149	67	216	117	51	168
Otros	23	44	67	12	25	37	8	11	19
Sensorial	242	269	511	420	444	864	288	292	580
Edad									
<=17 años	175	120	295	125	78	203	177	109	286
18-64 años	125	1.001	1.126	3.158	2.260	5.418	3.392	2.518	5.910
>65 años	210	492	702	1.638	2.037	3.675	2.232	2.658	4.890

Fte. Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Servicio de Planificación y Concertación del Departamento de Política Social de la Diputación de Guipúzcoa.

Gran parte de las intervenciones de mejora de la movilidad y la accesibilidad se han realizado en los barrios donde la edad media es más elevada. Ha sido una de las razones por las que se han instalado sistemas de transporte vertical en las zonas altas. Si se analiza el envejecimiento de la población por barrios vemos que de 2007 a 2016 se ha producido un incremento generalizado de la edad media en el conjunto de la ciudad. Este valor ha pasado de 43,5 años a casi 45,7 años. Todos los barrios han experimentado un incremento de la edad media, siendo los más envejecidos Centro con 49,24 años, Gros con 49,13 y Egía con 46,9 años; únicamente Amara ha permanecido prácticamente igual.

Tabla 109 Evolución de la edad media por barrios en San Sebastián – Donostia

Barrio	2007	2016
Centro	47,4	49,24
Gros	47,2	49,13
Egía	45,1	46,93
Miracruz-Bidebieta	44,1	46,63
Amara	45,3	45,58
Antiguo-Ondarreta	42,6	46,71
Ategorrieta-Ulía	43,3	45,33
Añorga	41,3	44,94
Altza	42,0	44,45
Loiola	42,4	44,05
Intxaurrondo	39,8	44,45
Igeldu	42,0	43,72
Martutene	40,9	43,72
Miramón-Zorroaga	41,1	43,28
Zubieta	41,1	43,37
Aiete	37,3	41,61
Ibaeta	37,9	41,73
San Sebastián-Donostia	43,5	45,76

Fte. Barómetro de Economía Urbana de San Sebastián. Fomento de San Sebastián, 2007 y 2016

Si se analizan la distribución de estos grupos de edad por barrios, los que tienen más personas mayores son Centro, Ondarreta, Egía, Gros, y Miracruz con porcentajes entre el 20 y 22% de la población. Los barrios con más jóvenes son Aiete, Ibaeta, y Miramón.

Densidad de población- La movilidad sostenible necesita de tejidos compactos y multifuncionales, distancias cortas y elevadas densidades de población ya que la forma para ahorrar recursos escasos. San Sebastián cumple estos requisitos al encontrarse entre las ciudades con niveles de densidad más elevados en el País Vasco (3.060 hab/km²). Destaca el barrio de Gros, el de menor extensión con 41.991 hab/km², con cifras inferiores se encuentra Amara Berri, con 19.293 hab/km², Centro con 16.011 hab/km² y Egía con 12.356 hab/km². Todos ellos son barrios centrales, con una importante concentración de la actividad comercial, equipamientos y espacios de ocio. Excepto en Egía, el resto se encuentran localizados en la parte llana muy favorables para la movilidad sostenible (Entrevista Ernesto Gascó, 2016).

Tabla 110 Densidad de población por barrios de San Sebastián

Barrios	Habitantes	Superf. Km2	Hab/Km ² - 2013	Hab/Km ² 2014
Aiete	14.297	2,57	5.351,9	5.563,0
Altza	20.247	4,99	4.049,0	4.057,5
Amara Berri	29.326	1,52	18.982,3	19.293,4
Antiguo-Ondarreta	14.801	1,75	8.510,4	8.457,7
Añorga	2.161	4,9	433,2	441,0
Ategorrieta-Ulía	4.085	2,8	1.459,9	1.458,9
Centro	22.096	1,38	16.130,0	16.011,6
Egía	14.828	1,2	12.591,2	12.356,7
Gros	18.896	0,45	42.341,9	41.991,1
Ibaeta	9.576	3,9	2.455,7	2.455,4
Igeldu	1.061	10,1	103,2	105,0
Intxaurrondo	15.782	2,2	7.397,1	7.173,6
Loiola	4.949	1,4	3.412,3	3.535,0
Martutene	2.820	3,5	822,9	805,7
Miracru-Bidebieta	8.955	1,8	4.936,1	4.975,0
Miramón-Zorroaga	1.932	4,9	387,7	394,3
Zubieta	279	6,5	41,5	42,9
San Sebastián-Donostia	186.091	60,8	3.052,7	3.060,7

No se incluyen los núcleos de Landarbaso ni Urdaburu.

Fte. Elaboración propia a partir de los datos de superficies que incluye la Memoria del Plan General y de población del Barómetro de Economía Urbana de San Sebastián del 2013 de Fomento de San Sebastián 2014.

9.5.2. Actividad económica y movilidad

Los indicadores económicos permiten comprobar si existe alguna relación entre los cambios en la adquisición de vehículos y los comportamientos de la movilidad de las familias. La aprobación del Plan de Movilidad de San Sebastián coincidió con el estallido de la crisis económica en 2008, un año en que había 104.276 trabajadores y una baja tasa de paro del 7,3%. La situación de crisis se mantendrá hasta 2013, momento en que comenzó una lenta recuperación, que, sin embargo, no se manifestó en un descenso del paro hasta 2016. Entre 2009 y 2010 el transporte colectivo perdió 2,1 millones de viajeros, tanto urbano como el interurbano, en 2012 experimentó un cierto crecimiento, pero volvería a perder en 2013 700.000 viajeros. Esta bajada en la movilidad motorizada está directamente relacionada con el descenso de la actividad económica y, en particular, con la desaparición de un buen número de viajes motivados por el trabajo. Curiosamente, estos descensos no se reflejan en el parque de vehículos que durante ese periodo no dejó de crecer.

	Tasa de paro Donostia ¹³³	Nº parados	N de contrataciones
2008	7,3	5.676	104.276
2009	9,9	6.355	85.187
2010	9,8	8.587	85.223
2011	10,1	9.357	87.876
2012	11,4	9.601	84.115
2013	13,2	10.880	81.261
2014	13	11.684	89.332

Fte. INE (1) EUSTAT, INE, Encuesta de la Estructura Salarial; (*) resultados provisionales; (2) Fte. Situación Económica

¹³³ Fte. Landibe Servicio Vasco de Empleo.

En el momento de aprobarse el PMSS había en San Sebastián 104.276 personas empleadas, y en 2016, 109.770. En 2008 la tasa de paro de San Sebastián se situaba en el 6,8%, con tan solo 5.884 personas desempleadas, mientras que en 2016 el porcentaje era del 8%, con 9.412 parados. El peor momento fue 2014 cuando el paro ascendió a 11.684 personas. Durante la crisis económica se redujeron las contrataciones, especialmente entre 2008 y 2009, cuando se perdieron 19.000 contratos, aunque el salario medio en estos años se mantuvo. Sin duda, los datos no son iguales para todas las familias, especialmente, para aquellas afectadas por el paro. Hay que señalar que la tasa de paro es una de las más bajas del país. Mientras que en el conjunto español el paro se encontraba en 2015 en el 22,5%, en la capital donostiarra era del 11,7%.

La recuperación económica se ha producido principalmente en el sector servicios, que en la actualidad representa casi dos tercios del empleo, el 60,7%. Las actividades donde se centra esta actividad son el comercio con una oferta de 2.787 establecimientos que generan 8.764 empleos, y la hostelería, que se consolida con 7.578 empleos directos. La hostelería, está directamente ligada al turismo que no ha dejado de crecer en los últimos años, registrando en 2016 1,2 millones de pernoctaciones.

El turismo tiene una indiscutible relación con la movilidad, no sólo por el desplazamiento de los trabajadores del sector, sino también por los visitantes que llegan a la ciudad y participan en la movilidad general de la ciudad: pasean por sus calles, utilizan los servicios de bicis públicas, algunos traen sus propias bicicletas y pedalean por las infraestructuras ciclistas, hacen uso de los servicios de transporte colectivo y otros, como no, circulan y estacionan sus coches en la ciudad. Es un volumen de usuarios no contemplados en el Plan de Movilidad Sostenible pero que suman más viajes a la movilidad general. Por sus características, al ser estacionales o concentrados en fines de semana y periodos concretos, en ocasiones pueden llegar a superar la capacidad de las infraestructuras no motorizadas, autobuses o algunos de los aparcamientos de rotación más céntricos.

Tabla 111 Evolución de los medios de transporte de acceso a San Sebastián por visitantes 2008-2016

	Coche	Bus	Tren	Avión	Autocaravanas	Otros	A pie	Bici
2008	55	24	12	4	1	4		
2009	56	26	11	4	1	1	1	
2010	61	17	9	6	2	1	4	
2011	60	17	8	7	2	2	5	
2012	56	18	8	8	2	2	7	
2013	59	15	8	8	2	2	6	
2014	56	13	8	9	3	3	8	
2015	56	12	7	9	4	3	9	
2016	55	16	7	10	3	3	6	0,14

Fte. Oficina de Turismo de San Sebastián.

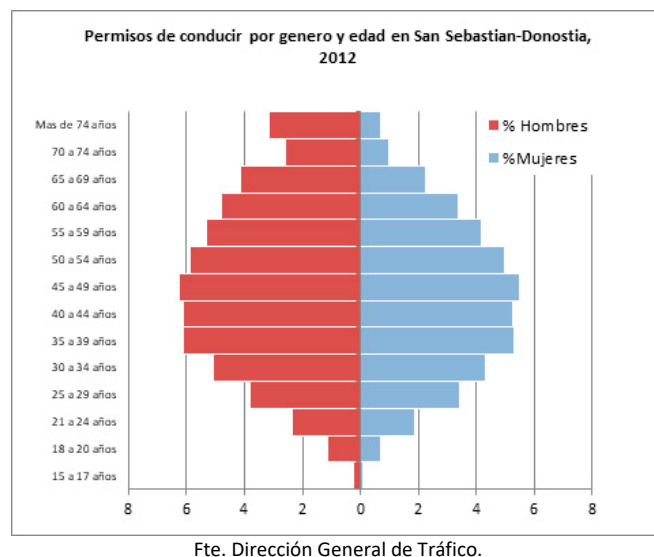
Además, la información correspondiente a 2016 muestra como el coche es el principal modo de acceso a la ciudad donostiarra para los visitantes con más del 55%, seguido del autobús con un 15,5% y del avión que alcanza el 10,2%.

Modo de acceso de los visitantes	2016	%
Coche	123.620	55,29
Autobús	34.834	15,58
Ferrocarril	16.051	7,18
Avión	22.916	10,25
Autocaravanas	7.099	3,18
Otros	5.603	2,51
A pie	13.133	5,87
Bicicleta	314	0,14
Total visitantes	223.570	

Fte. Oficina de Turismo de San Sebastián, 2016.

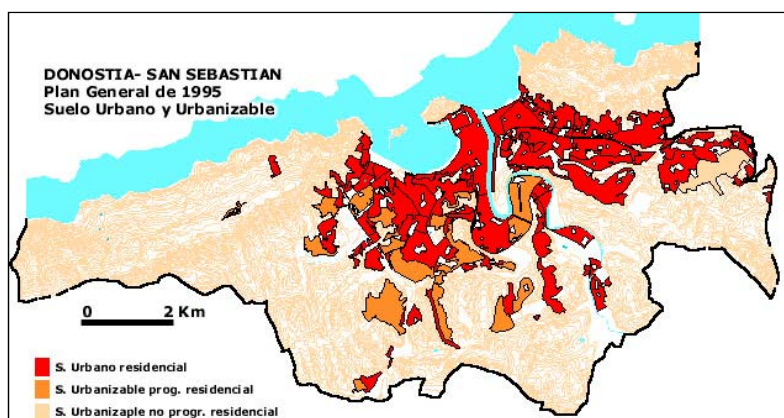
9.5.3. La disponibilidad de los donostiarra para poder conducir

Durante el periodo que fue dominante el modelo de ciudad motorizada, los grupos interesados, y los medios de comunicación insistían en la universalización en el acceso al automóvil como forma de desplazamiento. Sin embargo, aún hoy día tal cosa no es así. En 2012 el 56,76% de la población donostiarra, 105.807 personas, contaba con autorización para conducir vehículos a motor, ya fuera mediante licencias o permisos¹³⁴. El 56,9% de estas personas eran hombres y el 43% mujeres. La diferencia de género es mayor entre los que tienen más de 65 años, mientras que entre quienes están en edad activa, más jóvenes, es mucho menor, y apenas distingue entre hombres y mujeres.



9.5.4. Condicionantes urbanísticos

La ordenación urbana, al dotar a cada pieza de la ciudad de un uso y una edificabilidad, así como los criterios que conlleva, tiene consecuencias innegables en la movilidad de sus residentes. El PMS 2008 trajo consigo algunos criterios innovadores en el urbanismo para reconducir la movilidad: la introducción normativa del estacionamiento de bicicletas en el espacio público y asociado a las edificaciones. También introdujo novedades relacionadas con el viario y con la mixtura en la construcción de nuevos desarrollos. Pero evidentemente hay aspectos que vienen determinados desde tiempo atrás por el planeamiento de 1962 que no es posible eludir.



El Plan General de 1995 fue un elemento clave en la movilidad porque incorporó los modos no motorizados en el sistema de transporte urbano: el plan recogía las redes ciclistas y peatonales. Pero, a pesar de estas iniciativas, es difícil frenar un modelo urbanístico marcado por la variante de una vía de

¹³⁴ Esta información procede de la petición realizada a los servicios estadísticos de la Dirección General de Tráfico.

gran velocidad o por algunos desarrollos urbanísticos alejados que generan mucho tráfico motorizado. La deslocalización productiva y residencial era una herencia del Plan General del 1962 que hipotecaba, no sólo el modelo de ciudad futura sino también el modelo de movilidad. La creación del segundo cinturón contribuiría a esa deslocalización. A partir de aquel momento el acceso a los polígonos industriales y empresariales, al Centro Comercial Garbera, a la plaza de Illumbe, a la zona de Hospitales a la Universidad o a las zonas residenciales de carácter unifamiliar surgidas en torno a ese viario de gran capacidad, tendría que hacerse necesariamente en coche.

Las promociones de vivienda incluyen hoy entre sus ventajas el aparcamiento de bicicletas, así como el acceso directo al carril bici. Este es un ejemplo:



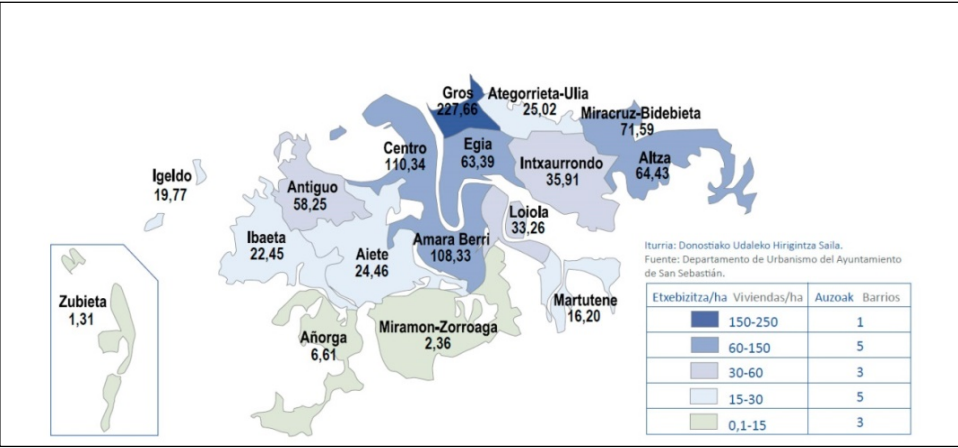
Mayo 2016, Fte. Facebook Kalapie.

A continuación se presentan algunos indicadores fundamentales que contribuyen a una movilidad más sostenible. Por un lado, la evolución de la clasificación del suelo, el peso que tiene el suelo urbano que desde la aprobación del Plan de Movilidad ha crecido en más de cinco puntos porcentuales.

Tabla 112 Evolución de la clasificación del suelo en Donostia-San Sebastián

	Suelo Urbano	Suelo Urbanizable	Suelo Urbanizado	SNU
2008	17,51	18,53	36,04	63,96
2009	17,58	22,33	39,91	60,09
2010	17,58	22,33	39,91	60,09
2011	21,49	20,82	42,31	57,69
2012	21,46	20,82	42,28	57,72
2013	21,84	19,38	41,22	58,78
2014	21,92	19,19	41,11	58,89
2015	22,58	16,43	39,01	60,99
2016	22,59	16,37	38,96	61,04

Otro aspecto importante para potenciar políticas de cercanía y proximidad, y transferir viajes realizados en medios motorizados a otros no motorizados, es la compacidad. El indicador que mide esta característica es la densidad de viviendas por hectáreas que en el caso de San Sebastián ha ido descendiendo desde 2008, pasando de 68,2 viviendas/Ha, a las 61,6 del 2014, con un ascenso de un punto en 2015. Aunque se trata de densidades algo bajas, pero teniendo en cuenta las distancias que cubre el transporte público o las redes ciclistas y peatonales, pueden permitir una movilidad sostenible. Los índices aceptables estarían entre 60 y 150 viviendas por hectárea.



Fte. Fomento de San Sebastián

En San Sebastián el rango de compacidad por barrios oscila entre las 60 y las 100 viviendas por hectárea: el barrio más compacto es Gros, con 228,1 viviendas por hectárea, seguido por Amara Berri que tiene 109,8 viviendas por hectárea y Miracruz-Bidabieta con 71,7 viviendas. Otros barrios en ladera tiene densidades algo inferiores como Altza con 64,8, o Egía con 64,6; por su parte, Intxaurren tiene valores inferiores, con 36 viviendas por hectárea. Frente a este modelo compacto, situado en el centro y este de San Sebastián, aparece un modelo de muy bajas densidades al oeste, como sucede en Miramón-Zorroaga, con 2,5 viviendas por hectárea; Zubieta, 1,3; y Añorga, con 6,3. En estos barrios la urbanización se ha desarrollado para acoger servicios e infraestructuras viarias.

Tabla 113 Evolución de algunos parámetros de los usos del suelo de Donostia – San Sebastián

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Suelo urbano %	17,51	17,58	17,58	21,49	21,46	21,84	21,92	22,58	22,59
Superficie residencial urbanizable %	18,53	22,33	22,33	20,82	20,82	19,38	19,19	16,43	16,37
Densidad de viviendas en suelo residencial (viviendas/ha)	68,26	65,04	65,30	61,37	61,73	61,69	61,68	62,84	n.d
Superficie de suelo artificializado %	39,05	39,19	41	42,73	42,73	42,73	42,73	42,73	42,73
Licencias de vivienda nueva concedidas en el último quinquenio (% hab)	27,74	24,17	18,84	16,76	11,86	-	-	-	

Fye. Eustat: UDALMAP y el Informe Anual de Sostenibilidad del Ayuntamiento de San Sebastián.

Otro aspecto que muestra la insostenibilidad del modelo urbanístico es el porcentaje de suelo artificializado, es decir el consumo o la ocupación de suelo destinado a la construcción de viviendas, infraestructuras de transporte o equipamientos. Como ya se ha indicado, las grandes infraestructuras viarias en San Sebastián, no sólo han contribuido a artificializar una gran cantidad de territorio, sino que además han generado un modelo de movilidad motorizado que a su vez genera la necesidad de consumir más espacios, cada vez más alejados. En 2006 el suelo ocupado era del 36,4%, en 2011 se llegó a los 42,73%, pero desde entonces no se ha modificado.

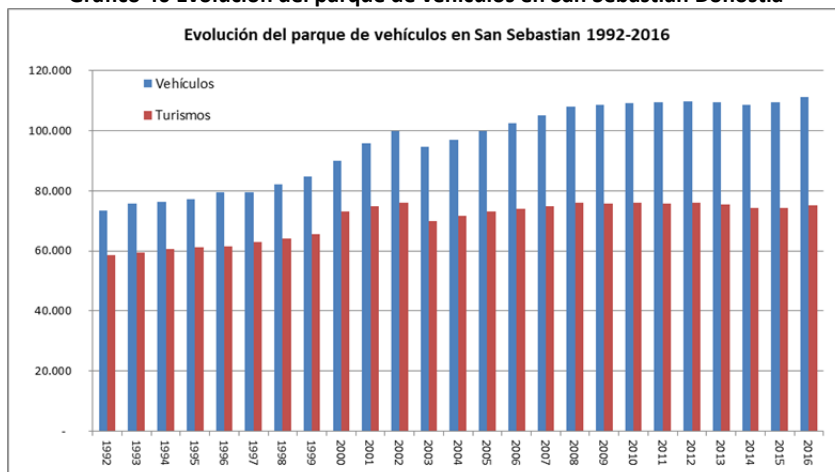
9.5.5. Evolución de la motorización en el municipio de San Sebastián

Durante mucho tiempo se ha considerado el nivel de motorización de una sociedad como uno de los indicadores de calidad de vida. Los retos que deben afrontar las ciudades en la actualidad (cambio climático o la salud de sus residentes), obligan a redefinir los parámetros de medición de bienestar. Una ciudad que quisiera reconducir su movilidad debería iniciar un proceso de desmotorización, de forma que sus habitantes no necesiten depender del coche para sus desplazamientos.

Como ya se ha señalado, el proceso de motorización de San Sebastián se inició temprano, a principios del XIX, cuando las personas más adineradas empezaron a comprar coches. Pero sería a partir de los años cincuenta y sesenta cuando la motorización inundara las calles, plazas y parques de la ciudad. En los años setenta se pusieron las bases para facilitar una circulación fluida del tráfico con el proyecto de la Variante, y a partir de entonces, el parque crecería aún más. Sería a finales de los ochenta cuando

algunas voces críticas se enfrentaron a la invasión de los coches en el espacio público, y cuando el ayuntamiento inició otras políticas de movilidad. Aquellas iniciativas intentaban contentar a todos con medidas muchas veces contradictorias: peatonalizaciones con aparcamientos subterráneos, carriles bici, o apertura de grandes vías periféricas para desviar el tráfico. Durante treinta años la administración local impulsó políticas favorables a la movilidad sostenible, pero, como se observa en el siguiente gráfico, no logró reducir el parque de vehículos.

Gráfico 40 Evolución del parque de vehículos en San Sebastián Donostia



Fte. Dirección General de Tráfico

Es importante analizar si la aprobación y puesta en funcionamiento del Plan de Movilidad Sostenible en 2008 ha tenido algún efecto sobre la motorización. En la siguiente tabla se observa que efectivamente se ha reducido algo el número de turismos en estos años. En 2016 había 931 turismos menos que en 2008, es decir, se ha pasado de 413 turismos por cada 1.000 habitantes a 404, ha disminuido un 1,22% menos. Aunque, a un ritmo menor el parque de vehículos continúa creciendo, y más de la mitad de los nuevos vehículos son motocicletas.

Tabla 114 Evolución de la motorización en la ciudad de San Sebastián-Donostia (2008-2016)

	Población	Todos vehículos	Turismos	Motos	Veh/1.000 hab	Turismos/1.000 hab	Motos/1.000 hab
2008	184.248	107.883	76.149	24.587	586	413	133
2009	185.357	108.661	75.706	25.605	586	408	138
2010	185.506	109.268	75.925	25.850	589	409	139
2011	186.185	109.333	75.640	25.974	587	406	140
2012	186.409	109.810	75.908	26.067	589	407	140
2013	186.500	109.552	75.386	26.142	587	404	140
2014	186.126	108.683	74.128	25.919	584	400	139
2015	186.062	109.581	74.404	26.077	584	398	139
2016	186.377	111.216	75.218	26.285	597	404	141
Diferencia	2.129	3.333	-931	1.698	11	-9,30	7,55

Fte. Dirección General de Tráfico

La reducción del parque de turismos puede ser un reflejo de las políticas aplicadas, no sólo por la implantación del PMSS, sino como consecuencia de tres décadas de políticas de transformación del espacio público y movilidad. Pero queda la duda de saber si la crisis económica, que se desencadenó en estos años, ha podido tener alguna relación con este pequeño cambio en la motorización de la población.

9.5.6. Los condicionantes de la planificación estratégica socio ambiental (marco de apoyo)

9.5.6.1. Agenda Local 21 de San Sebastián-Donostia

San Sebastián forma parte de la Red Vasca de Municipios por la Sostenibilidad, Udalsarea21. El proceso comenzó en 1998 cuando se firmó la Carta de Aalborg y se inició la implantación de la Agenda Local 21 con la elaboración de un diagnóstico. El primer Plan de Acción se aprobó en 2004 y entre las líneas estratégicas relacionadas con la movilidad sostenible se encontraban “garantizar un entorno saludable a la ciudadanía, reducir las emisiones de gases de efecto invernadero apostando por una ciudad que

favoreciera la movilidad sostenible y reforzar la acción local en eficiencia energética, impulsando las energías renovables y avanzando en la adaptación al cambio climático”.

La Agenda Local 21 se ha caracterizado por contar con la participación ciudadana desde su comienzo y a lo largo de todo el proceso, mediante el funcionamiento de Mesas Técnicas en las que estaban representados los técnicos municipales (y de otras administraciones públicas) y los agentes sociales. Esta participación articulaba su funcionamiento en el Consejo Asesor de Medio Ambiente (CAMA). Por otro lado, la Diputación de Guipúzcoa cuenta con un Observatorio que impulsa el desarrollo, gestión y evaluación de las Agendas Locales. Este seguimiento anual lo vienen realizando unos 40 municipios, entre los que se encuentra San Sebastián/Donostia.

Se entiende entonces la Agenda 21 como un documento abierto, sujeto a modificaciones, sobre el que es necesario realizar un seguimiento del cumplimiento de los compromisos iniciales. De esta forma, se revisa anualmente cada una de las propuestas y se evalúa la trayectoria de los indicadores. En el caso de la capital donostiarra se ha cumplido el 73% del segundo Plan. Estos Planes de Acción han tenido una gran utilidad al convertirse en documentos programáticos y de gestión municipal para el desarrollo de distintas iniciativas (Fundación Consultora Enea , 2014a, 2014b). Además no hay que olvidar que paralelamente se ha elaborado la Agenda 21 Escolar y la Agenda 21 de Empresa.

En 2015 se presentó el Tercer Plan de Acción 2015-2022 (Ayuntamiento de San Sebastián-Donostia, 2015) de la Estrategia Ambiental Hiri Berdea 2030, actualmente vigente. Esta iniciativa suponía una apuesta por una ciudad verde, pensada por y para sus habitantes, que pusiera en valor la diversidad y favoreciera un entorno saludable, mientras contribuía a luchar contra el cambio climático. Se centraba en el reto del uso de la energía y el cambio climático que se desarrolla el Proyecto Klima 2030.

Los objetivos que recogía este Plan de Acción se encuentran en la línea estratégica 5 y pretendían reducir las emisiones de gases de efecto invernadero causados por la movilidad urbana; para ello era necesario promocionar los medios de transporte no motorizados y la accesibilidad universal, fomentar la movilidad sostenible y la intermodalidad, impulsar la utilización racional del vehículo privado, incentivar el uso del transporte público y los medios alternativos al coche, mejorar la eficiencia para el reparto de mercancías, reducir las emisiones derivadas de la movilidad mediante prácticas de movilidad sostenible, e informar, sensibilizar y concienciar a la ciudadanía a favor de las prácticas de movilidad sostenible y su impacto positivo para la salud. Y como no podía ser de otra forma, para lograrlo, se proponía revisar y desarrollar el Plan de Movilidad Sostenible.

En paralelo a la Agenda Local 21, desde 2005 se implantaron las Agendas 21 Escolares en colaboración con algunos centros educativos, el Gobierno Vasco y la Fundación Cristina Enea. Consistía en un programa educativo para la sostenibilidad y la calidad del centro escolar basado en la participación al tiempo que colaboraba con el desarrollo sostenible municipal. Su interés en relación con la movilidad sostenible estriba en que en algunos casos se han desarrollado caminos escolares seguros como una iniciativa más de estas Agendas.

9.5.6.2. Plan de Lucha contra el Cambio Climático: Klima 2030

En 2008 el Ayuntamiento aprobó el Plan de Lucha contra el Cambio Climático para trabajar en medidas de mitigación y adaptación. Dos años después, en 2010, la ciudad se adhirió al Pacto de los Alcaldes y Alcaldesas de la Unión Europea y se comprometió para 2020 “a reducir el consumo energético y las emisiones de gases de invernadero en un 20% respecto al 2007; e incrementa la contribución de las energías renovables hasta un 20% del consumo final a través del Plan de Acción para energía sostenible” (Ayuntamiento de San Sebastián-Donostia, 2016).

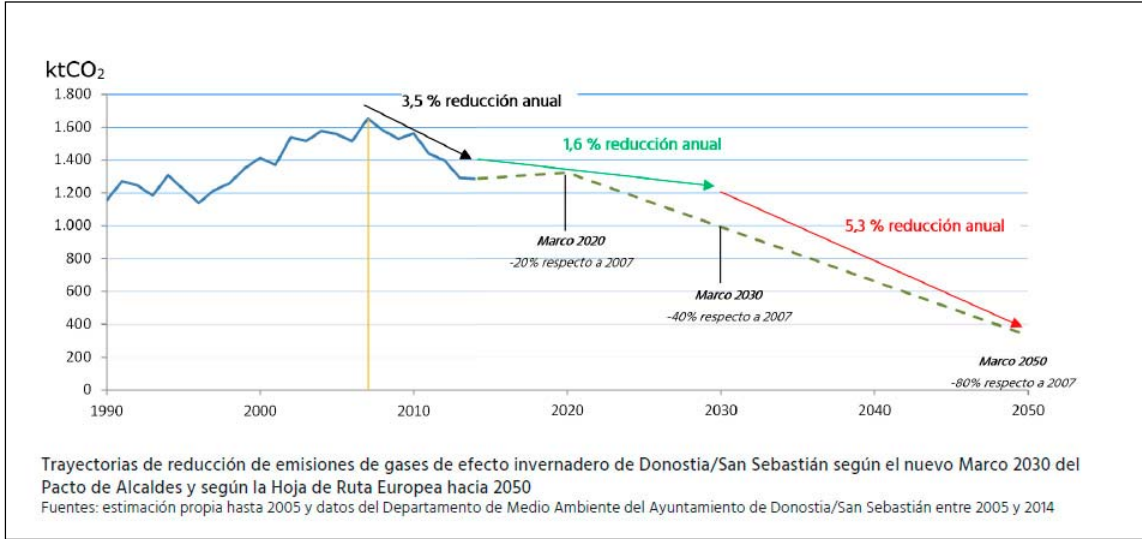
Además, en 2014, al ser una ciudad costera y ante los riesgos que puede generar el cambio climático, asumió el compromiso de establecer una Estrategia de Adaptación al Cambio Climático en el marco de la iniciativa Mayors Adapt. Ese año también se adhirió a la Red European Energy Cities, con la idea de

favorecer una economía con bajo consumo energético y emisiones neutras, reducir la dependencia energética, aprovechando fuentes de energías locales y renovables, realizar una estrategia de adaptación al cambio climático y luchar contra la pobreza energética. Pero el nuevo Pacto de los Alcaldes por el Clima y la Energía en 2015 asumió un reto mayor al proponer reducir para 2030 el 40% de las emisiones respecto a 2007.

Para San Sebastián el esfuerzo es importante, a pesar de la reducción de emisiones derivada de la crisis económica iniciada en 2008, ya que requería reducir un 1,6% acumulado hasta 2030 para cumplir este Pacto de los Alcaldes, tal y como se observa en el siguiente gráfico:

Klima 2050 (Ayuntamiento de San Sebastián-Donostia, 2017) afronta los compromisos desde los procesos de emisión procedentes de la movilidad y pretende encajar los cambios en los modos de vida apostando por un cambio cultural mediante la participación pública. En relación con la movilidad el documento de avance de Klima 2050 señala una serie de propuestas para el debate. La mayoría de las acciones se enmarcan en el Nuevo Plan de Movilidad Sostenible y Segura que se propone:

Gráfico 41. Emisiones de efecto invernadero San Sebastián-Donostia



Objetivos	Acciones Klima 2050 (Documento Avance)
Desarrollo de un modelo en de movilidad urbana sostenible.	Redacción de un nuevo Plan de Movilidad orientado al cumplimiento de los compromisos climáticos. Revisión y redacción de los planes de movilidad al trabajo con compromisos climáticos. Elaboración de un Plan de Movilidad al Trabajo para los trabajadores, suministros y visitantes del ayuntamiento Continuación del programa camino escolar.
Fortalecimiento de los medios de transporte sostenibles.	Calmando de tráfico: modulación de las velocidades de los vehículos para la seguridad y la calidad de vida: Velocidad máxima: 30 km-h y 20 km-h en zonas de actividad urbana. Mejoras peatonales y ciclistas. Mejora de la calidad del transporte colectivo. Desarrollo del II Plan de Transporte Vertical.
Reducción de los desplazamientos motorizados	Regulación al acceso y tratamiento viario destinado a reducir la movilidad motorizada. Reducción del aparcamiento en superficie de uso público y ajustar la oferta a la demanda máxima aceptable. Transformación del modelo de carga y descarga, sustituyendo los vehículos de reparto hacia no motorizados y los de bajas emisiones.
Descarbonización y electrificación de la movilidad.	Programa de estímulo de la electrificación del parque vehículos privado y reducción de las emisiones de los nuevos vehículos de combustibles fósiles que se adquieran durante el proceso de transición. Plan electrificación de la flota Dbus, programa eficiencia energética, utilización de fuentes renovables, incluyendo la flota municipal Zona de Bajas Emisiones, aplicando las restricciones de acceso en un perímetro delimitado de la ciudad

Este documento de avance pasó la fase de debate a finales de 2017; las acciones que motivaron mayor discusión fueron las de la electrificación del parque y la definición de zonas de bajas emisiones. Aún no se ha aprobado el documento final de medidas.

9.5.6.3. La revisión del Plan General de Ordenación Urbana (2007)

En 2002 el Ayuntamiento decidió iniciar los trabajos de revisión del Plan General del 1995; en 2004 se elaboró el avance, que sería puesto a exposición pública durante dos meses en 2005. La aprobación definitiva se realizó el 25 de junio de 2010. Se trataba de un documento que no preveía un aumento sustancial de la población, pero donde se planteaba un incremento de entre 16.500 y 21.000 viviendas. Otorgaba un futuro residencial a los Cuarteles de Loiola, apostaba por localizar la actividad económica en la trama urbana (hasta un techo de 990.000 m²), limitaba la urbanización de nuevos suelos (interviniendo en los entornos artificializados y minimizando el consumo de espacio), consolidaba la ciudad heredada (regeneración urbana, intervención en el interior de la trama, y ordenación de los nuevos desarrollos en el continuo urbano), y preservaba los espacios y elementos naturales.

Las propuestas en materia de movilidad, tenían tres escalas de intervención:

- Movilidad interurbana de larga distancia, ubicación de la ciudad en uno de los corredores nacionales e internacionales de la movilidad más activa.
- Movilidad suburbana y comarcal, centrada en San Sebastián-Donostia con sus corredores inmediatos: Oria, Urumea, Litoral Este y Litoral Oeste.
- Movilidad urbana, relacionada con el conjunto del medio urbano y con sus conexiones de los barrios entre sí, y dentro de cada uno de ellos. Red Urbana (interior de la ciudad) cubierta por transporte público y los recorridos peatonales y ciclistas.

El Pleno municipal subrayaba los criterios de sostenibilidad del transporte en esta revisión:

“La ordenación de la ciudad y sus barrios ha de sustentarse en criterios y propuestas que conlleven su integración y conexión, dentro y fuera, mediante transporte público colectivo y medios no motorizados, así como el carácter estratégico de las previsiones reguladoras de la movilidad en el Nuevo Plan General” (Ayuntamiento de San Sebastián-Donostia, 2007)

El Plan General formulaba la integración y la búsqueda del equilibrio entre una mayor accesibilidad, el control de la movilidad motorizada y la reducción del impacto ambiental. También pretendía una mayor mixtura y equilibrio de la densidad que habría de propiciar un modelo urbano apropiado para el predominio de la movilidad no motorizada en entornos de calidad e implementación del transporte colectivo eficaz.

En relación al modelo territorial se proponía la consolidación y recualificación de los barrios tejiendo una malla urbana en la ciudad existente con dos actuaciones estratégicas:

- Creación de una gran avenida desde Marrutxipi hasta el Alto de Buenavista, dando continuidad a un paseo de Mons a renovar hasta Larratxo y Altza.
- Propuesta de transformación de la N-I (desde Antxo hasta Herrera), dándole continuidad no motorizada por Garro y Zubiaurre, sobre el actual trazado del ferrocarril. Estas actuaciones favorecen la continuidad de Intxaurre y Altza, interrumpida en su día, con los accesos de la variante en La Herrera.
- Se completaba y consolidaba la malla urbana del oeste de la ciudad (intervención dotación margen izquierda del Oria (Zubieta).

9.5.6.4. Plan de Ciudad. San Sebastián amigable (2014)

Como se ha visto, la ciudad está experimentando un envejecimiento de la población (un 20,7% era mayor de 65 años) con un incremento de la esperanza de vida, menores tasas de natalidad y maternidades tardías. Pero San Sebastián vio esta tendencia demográfica como una oportunidad y trabajó por el envejecimiento activo. Se interesó en la inclusión y participación de las personas mayores, en fomentar las relaciones intergeneracionales; hasta el punto que los mayores eran vistos como generadores de riqueza y como “clientes” que podían activar la economía local.

En 2005 surgió el proyecto *Ciudades Amigables con las personas mayores*, impulsado por la OMS en el marco del XVIII Congreso Mundial de la Asociación de Gerontología y Geriátrica, celebrado en Río de Janeiro. El propósito era ayudar a las ciudades a analizarse desde la perspectiva de las personas mayores para ser más amigable con ellas. En 2008 San Sebastián dio los primeros pasos para el proyecto *Ciudades Amigables* con las Personas Mayores de la OMS, y fue una de las 10 ciudades que conformaron la red Age Friendly Cities (2010) junto a Bruselas, Ginebra, Manchester, Londres, Louth County, Melville, Nueva York, y Portland. En 2009 el Departamento de Bienestar Social, Matia Fundazioa y el Plan Estratégico de la Ciudad habían impulsado la incorporación de Donostia a la Red de Ciudades Amables con las Personas Mayores.

Se trataba de un proyecto transversal a todas las áreas y departamentos municipales junto con otras entidades públicas y privadas, locales y supramunicipales. Pretendía mejorar la amigabilidad de la ciudad, la calidad de vida de las personas mayores y, por extensión, la del conjunto de la sociedad. En el Área I recogía aspectos relacionados con un urbanismo amable:

“Los, espacios al aire libre, plazas, calles y edificios público, pueden condicionar su movilidad, su independencia, su forma de relacionarse y el ocio. La sensación de seguridad en el entorno es un factor de peso para las personas mayores. Todo afecta a su independencia física, su integración social y su bienestar emocional” (OMS, 2007).

El Plan realizaba una propuesta de mejoras urbanísticas para conseguir esa ciudad amable mediante espacios verdes con asientos para descansar, espacios seguros, aceras en buen estado de conservación, libres de obstáculos y reservadas para peatones, con suelos antideslizantes, caminos anchos para sillas de ruedas; con cruces peatonales seguros y conductores que ceden el paso a los peatones en los cruces; con carriles bici separados de los itinerarios peatonales, con buena iluminación en las calles, con seguridad garantizada mediante patrullas policiales y educación comunitaria, con servicios y comercios accesibles que tengan en cuenta las necesidades de las personas mayores, así como con edificios que, tanto en el interior como en el exterior, tengan señalizados los asientos, baños, ascensores, rampas, barandillas, y baños públicos accesibles.

Con este plan, San Sebastián asumió el reto de desarrollar la ciudad y su planeamiento de manera inclusiva, superando las desigualdades sociales y territoriales. Era una iniciativa en la que interactuaban diferentes sectores sociales en los espacios públicos, de acuerdo a los criterios de accesibilidad, seguridad, y mediante la creación de redes sociales de apoyo.

9.5.6.5. Participación en proyectos europeos

San Sebastián lleva tiempo participando en proyectos europeos que le han servido tanto para aprender las prácticas exitosas de otras ciudades como para proyectar las medidas que han implantado. El intercambio de experiencias ha sido muy importante en la mejora de la movilidad hacia la sostenibilidad en la ciudad donostiarra. De todos ellos, el Proyecto Civitas Archimides ha sido el que mayor impacto ha tenido sobre la ciudad y, en especial, sobre el transporte colectivo de DBus.

- El primer proyecto relacionado con la movilidad sostenible en el que participó la ciudad de San Sebastián fue el Snowball, apoyado por Intelligent Energy for Integrated Urban and Mobility Planning, entre 2005 y 2007. Como resultado final del proyecto había que realizar un Plan de Movilidad donde se definieran escenarios de ahorro energético. El consorcio estaba formado por las ciudades de Martin, Zvolen, Verona, Hilversum, Estocolmo, Tranava, Ludwigsburg, San Fernando de Henares y San Sebastián. También participaban empresas, institutos y universidades como Gea 21, Goudappel Coffeng, Senter Novem, la Slovenská Technická Uiniverzita de Bratislava, la Universidad Tecnológica de Varsovia, Net Engineering, JT, o Joachim Eble Architektur. Según la coordinadora del proyecto, Isabel Velázquez, San Sebastián no aprendió nada de las otras ciudades porque era un grupo muy débil, con pocas experiencias en

movilidad sostenible, pero pudo introducir alguna idea como la importancia de la movilidad peatonal, frente al protagonismo de la movilidad ciclista en las ciudades europeas.

En 2008 San Sebastián ya tenía aprobado un Plan de Movilidad donde definía una agenda programática para alcanzar la movilidad sostenible y serían esas medidas del PMSS las que presentó al proyecto Civitas-Arquimedes (2009-2012) que le fue asignado. Estaba dentro del VII Programa Marco-Civitas de la Comisión Europea y su objetivo era promover e implementar medidas de transporte sostenible. Reunió a seis ciudades europeas entre las que se encontraban Brighton y Hove (Reino Unido), Usti Nad Labem (República Checa), Iasi (Rumanía), Monza (Italia) y Aalborg (Dinamarca), para acometer aspectos relacionados con la creación de sistemas de energía eficiente en las áreas urbanas de tamaño medio. Esta iniciativa potenciaba el uso de combustibles alternativos, promovía nuevas formas de movilidad con medios de transporte eficientes y menos contaminantes, al tiempo que promovía servicios logísticos y el fomentaba el transporte público.

Las medidas que se adoptaron para lograr los objetivos del proyecto se enumeran a continuación:

- Transporte público
 - Promoción del biocombustibles procedentes de las cocinas de los hogares y restaurantes para la flota de autobuses urbanos; durante la duración del proyecto la compañía DBus llegó a utilizar hasta un 25% del carburante de sus autobuses.
 - Corredores de alta calidad que hacían más atractivos los servicios e incrementaban el volumen de viajeros; se logró un aumento de 3 millones de nuevos viajeros.
 - Servicios a los polígonos de Zuatzu, Miramón, Martutene, Belartza e Igara, haciendo llegar las cinco líneas principales de autobús. Con las nuevas prestaciones de corredores de alta calidad y el sistema BRT mejorarían las frecuencias y transferirían de viajeros desde los coches al autobús. Aunque esta medida se puso en funcionamiento, su éxito fue relativo.
 - Información a los viajeros en tiempo real tanto en los autobuses, como en la parada o a través de paneles, SMS o en la Web. Además se conectó con WiFi todas las paradas
 - Sistemas de gestión del transporte en autobús, es decir, monitorización regular y gestión constante de todo el sistema. Además, se implantaron cámaras de seguridad en la flota, se introdujo el sistema de comunicación HSDPA 3G entre los autobuses y el centro de control., lo que ha hecho mejorar el control y la calidad del servicio.
- Infraestructuras ciclistas. Por un lado, se extendió la red ciclista hasta los 22 Km. y la peatonal hasta los 4. Entre los proyectos que se desarrollaron se encontraba la adecuación de los túneles de Morlans y Txaparrene, la ejecución de Áreas 30 en los barrios del Antiguo, Gros y Centro. El resultado de estas actuaciones consiguió que los ciclistas aumentaran de 11.631 a 15.709. Incluía también la implantación del sistema de bicicleta pública en las zonas llanas con 9 estaciones y 150 bicicletas; en una primera fase se instalaron las de Boulevard, Universidad, Pio XII, Estación del Norte y Plaza de Secundino Esnaola; en 2010, la Av. Zumalacarrégui, Lugaritz, Anoeta y la Plaza de Easo. Se trataba de abrir el acceso a la bici y cambiar los hábitos de movilidad. Se superó el número de movimientos ciclistas previstos
- Planes de transporte. Dirigidos a alumnos, padres y profesores, pero también a trabajadores de los polígonos de Zuatzu, Miramón y Belartza.
- Mejora de los aparcamientos mediante tres medidas: *Park & Ride*, en las afueras en puntos bien conectados con transporte público, ampliación de la OTA a otros barrios más periféricos, limitación del uso prolongado y sistemas guiados de estacionamiento que informen a los conductores de la disponibilidad de plazas.

- Promoción del transporte público vertical. Se instalaron siete ascensores, cinco rampas mecánicas y una escalera para mejorar la accesibilidad de PMR, la calidad de vida en los barrios y la apertura de nuevas conexiones ciclistas y peatonales.
- Planes de transporte personalizados. Se trabajó con 300 personas del Antiguo y Amara a los que se les facilitaba un modo de transporte alternativo durante tres meses de forma gratuita. El impacto fue positivo y se logró disminuir el uso del coche entre los participantes en un 14 %.
- Se crearon distritos seguros y áreas 30 para reducir los accidentes con heridos o muertos, y se aplicó un sistema de radares fotorrojos para sancionar las velocidades excesivas.
- Mejora de la distribución de mercancías. Al reducir los kilómetros realizados por los vehículos de carga se ha disminuido el consumo de combustible. Además, se ha establecido un control en el acceso a la Parte Vieja y al Centro realizando el último kilómetro en ciclocarros.
- Plan de gestión de la movilidad en el campus universitario en el periodo 2009-2012 para impulsar los transportes alternativos.
- *Carsharing*. Se establecieron tres espacios de aparcamiento en Centro, Gros y Antiguo y se adjudicó el servicio a Ibilek.

Según Isabel Velázquez, coordinadora del proyecto, “gracias al Civitas, San Sebastián es una referencia en movilidad sostenible; ha servido además para captar importantes subvenciones para la implementación de medidas”. Así fue reconocido cuando en 2012 se le otorgó a San Sebastián el premio del Foro CIVITAS de la Comisión Europea “Ciudad del Año” (Entrevista a Isabel Velázquez, 2015).

Pero San Sebastián desarrolló otros proyectos de menor envergadura como el Switch (Embracing Active Travel for Health), donde participó junto a las ciudades de Viena, Londres, Gdansk y Amberes. Las ciudades recibían apoyo técnico para desarrollar el proyecto. El grupo de personas a los que se destinaba eran aquellas que cambian de domicilio, de lugar de estudios o de trabajo, o personas que, por recomendación médica deben modificar sus pautas de vida. En San Sebastián se inició un proyecto piloto de viajes personalizados. El objetivo era cambiar el comportamiento de las personas en sus desplazamientos para mejorar la salud.

En 2012 San Sebastián participó en el proyecto Quest. Se trataba de una herramienta de gestión de la calidad del transporte urbano sostenible energéticamente eficiente, apoyada por Intelligent Energy Europe. En relación al Plan de Movilidad suponía un paso adelante en el seguimiento, evaluación y control de la movilidad urbana y de las políticas de movilidad. El método auditaba estas prácticas y las homologaba y estandarizaba bajo criterios de calidad que permitían comparar los resultados de un mismo indicador en ciudades similares. Era un proyecto que fomentaba la movilidad sostenible y estaba financiado por la Unión Europea dentro del Programa Steer. Se aplicó en San Sebastián-Donostia y en otras ciudades como Gante (Bélgica), Turku (Finlandia), Gaüle (Eslovaquia), Padua (Italia), Bath (y el NE Someset Council, en el Reino Unido), además de los consultores ETT, españoles, TTR, ingleses, ISIS, italianos o la Universidad de Maribor (Eslovenia). Resulto útil para la ciudad porque ofrecía una visión externa que ayudó a modificar algunas medidas para implantar en las políticas de movilidad.

Entre 2012 y 2014 se desarrolló el proyecto SITE Smart Integrated Ticketing for Europe, junto a las ciudades de Nantes, Gijón, Liverpool, Dublín y Aveiro. Era un proyecto europeo donde participaban representantes de los operadores de transporte público, en el caso de San Sebastián, DBus, para implementar soluciones en la venta de billetes inteligentes para mejorar y facilitar una movilidad sostenible. Se logró la reducción del pago efectivo del 12,8%, al 10,7%, y el incremento de la fiabilidad y puntualidad que pasó del 96,5%, al 98%

Y por último, el proyecto TIDE (Transport Innovation Deployment for Europe) en el que San Sebastián participó (junto a las ciudades de Berlín, Cambridge, Graz, Mechelen, Milán y Praga) con la medida piloto de la puesta en funcionamiento de los ciclocarros para distribución de mercancías en la última milla, a las que llamaron Txitas.

9.5.7. Normativa

San Sebastián ha sido una ciudad pionera en redactar reglamentación que respondiera a los cambios en el espacio público y en el transporte colectivo para implantar medidas de movilidad sostenible. La finalidad era que todos los usuarios (conductores, peatones, ciclistas, patinadores, usuarios del transporte colectivo, etc.) conocieran las reglas del juego de la movilidad para un escenario que se iba transformando poco a poco. Un escenario que debía dar mayor protagonismo a los modos no motorizados y al transporte colectivo, al tiempo que restringía el uso de los motorizados.

El Reglamento del Servicio de Transporte Público Urbano de San Sebastián (DBus, 2016), en su disposición adicional única, señalaba que la Guardia Municipal colaboraría al buen funcionamiento de los servicios. Los artículos 5 al 11 se dedicaban a garantizar el acceso universal de las personas con discapacidad. En relación al acceso de bicicletas a los autobuses se decía que “las bicicletas únicamente serán admitidas en aquellas líneas que, previo informe del departamento de Movilidad, sean determinadas por el Consejo de Administración de la Compañía de Tranvía, y cumplan los siguientes requisitos:

- Itinerario hacia la ciudad cuyo acceso presente dificultades orográficas importantes.
- Líneas o franjas horarias donde la baja demanda permita el acceso de las bicicletas sin restar capacidad para el transporte de personas.

Los autobuses en los que fuera posible el transporte de bicicletas habrían de estar adecuadamente señalizados. El número máximo de bicicletas era de dos, aunque las personas que se desplazasen en sillas de ruedas y coches de niños tendrían prioridad en el acceso. En el plazo de dos años, contados desde el momento en que se dispusiera de los elementos mecánicos, homologados por el organismo competente, las bicicletas podrían ser transportadas en el exterior de los vehículos.

A pesar de que San Sebastián había introducido por primera vez a los peatones y ciclistas como medios de transporte urbanos en la revisión del Plan General del 1962, tuvieron que pasar muchos años para reglamentar el papel que se le otorgaba entonces. El Ayuntamiento en pleno aprobó el 31 enero de 2006 definitivamente la Ordenanza de Circulación de Vehículos y Peatones. En la exposición de motivos se recogía el nuevo papel otorgado a los peatones y ciclistas como modo de transporte, la prioridad otorgada al transporte público y la creciente demanda social de medidas que atenuasen los efectos negativos de la circulación motorizada. En definitiva, iniciativas que respondían a los cambios experimentados por la ciudad en los últimos quince años.

El Real Decreto Legislativo 339/1990 de 2 de marzo, por el que se aprobaba la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a motor y Seguridad Vial atribuía en su artículo 7 a los municipios la competencia para la ordenación y el control del tráfico. Dedicaba el título II a los peatones, al tránsito peatonal, y a las zonas de prioridad peatonal. Es interesante resaltar del título III, que regulaba el comportamiento de los vehículos a motor, las puntualizaciones realizadas sobre la velocidad: en todo el municipio la velocidad se limitaba a 50 Km/h y para incrementar la seguridad y mejorar la calidad ambiental se establecía una limitación de 30 Km/h y 20 Km/h (adaptando las señales de tráfico S30 y S31). El Capítulo IV se ocupaba de la parada y del estacionamiento de vehículos, incluidas las bicicletas. Se definía claramente la prohibición de estacionamiento de vehículos motorizados sobre la acera, vías ciclistas, pasos peatonales o ciclistas o paradas de transporte público. Respecto a la bicicleta, se indicaba que no podría superar los 15 Km/h.

En 2014 se aprobó la Ordenanza reguladora de las ocupaciones de suelo de dominio y de uso público para la hostelería en San Sebastián-Donostia. A iniciativa del PSOE se amplió al 200% la ocupación de

fachadas (siempre que los otros propietarios lo consintieran) que pasaba de 20 a 30 metros; esta medida es muy negativa para la movilidad peatonal y en especial para las personas ciegas que pierden los elementos de referencia de la calle.

La Ordenanza municipal del estacionamiento regulado, aprobaba el 12 de marzo del 2013, fue modificada en marzo de 2015 para incluir el cambio de varios sectores y la creación de plazas exclusivas para residentes. La Ordenanza tenía como objetivo que el estacionamiento regulado se convirtiera en un instrumento que favoreciera la movilidad sostenible.

Además, como ya se ha apuntado al hablar de los condicionantes urbanísticos, la normativa asociada al planeamiento incorporó en el Plan General del 1995 aspectos relacionados con los espacios destinados en la vivienda para el aparcamiento de bicicletas; además, esta normativa urbanística regulaba también los estándares de estacionamiento para vehículos motorizados en relación con la vivienda, los equipamientos y otras dotaciones.

Otro aspecto muy debatido entre los profesionales de la planificación de la movilidad ha sido siempre la necesidad de contar con una Ley de Movilidad Sostenible específica para que regulase, entre otros aspectos, la obligatoriedad de elaborar y aprobar Planes de Movilidad Sostenible. Aunque a primera vista pudiera pensarse que una ley de ese tipo garantizaría una mejora en la planificación de la movilidad, lo cierto es que no existe unanimidad al respecto y algunos juristas están en contra, ya que la existencia de la ley no garantiza nada, tal y como se ha señalado en el apartado de marco normativo. De hecho, consideran que con las herramientas normativas actuales, en concreto con la Ley de Economía Sostenible y con la legislación sectorial de accesibilidad, urbanismo, circulación o ambiental, se puede acometer de forma adecuada la planificación en esta materia.

9.5.8. Evolución modal de la movilidad en el periodo de implantación del PMSS. 2008-2016

Para analizar con más detalle los resultados de las políticas de movilidad de San Sebastián es necesario conocer la dimensión y la evolución de todos los modos y medios de transporte, y ver la proporción de cada uno en el reparto de la movilidad global de la ciudad. Para ello se dispone de diferentes fuentes de información: por un lado, los Estudios de Movilidad del Gobierno Vasco correspondientes a 2007, 2011 y 2016 (Gobierno Vasco, 2008, 2012 y 2017). Estas fuentes cubren el periodo temporal que va de la aprobación del Plan de Movilidad hasta el momento de su evaluación en 2016.

Una ciudad que desee avanzar hacia comportamientos más sostenibles en su movilidad debería potenciar los desplazamientos en cercanía para contabilizar menos kilómetros en medios motorizados. Desde esta premisa hay que analizar la evolución de la movilidad en San Sebastián.

Tabla 115 Evolución del reparto modal en la ciudad de San Sebastián-Donostia (2008-2016)

	2008	2011	2016
Andando	193.389	243.746	262.741
Pedaleando	12.114	19.368	24.554
Total no motorizado	208.688	263.114	287.295
Coche conductor	76.944	87.408	112.407
Coche pasajero	29.576	21.131	33.842
Moto	21.960	18.616	24.515
Taxi	1.621	546	2.206
Automóvil	335.292	228.048	309.747
Bus urbano	87.290	84.882	86.963
Bus interurbano	344		
Discrecional	22.352	10.291	2.431
Transporte Colectivo carretera	154.001	116.893	130.924
Euskotren	5.815	4.703	6.227
Cercanías RENFE	185	1.158	1.795
Ferrocarril	29.166	19.905	30.285
Multimodal	7.353	7.808	12.935
Total motorizados	525.812	372.654	483.891
TOTAL VIAJES	734.500	635.768	771.186

Entre 2008 y 2016 se ha incrementado la movilidad general en un 4,9% (36.686 viajes nuevos), la mayoría de ese aumento se concentra en los desplazamientos peatonales y ciclistas que han incrementado su volumen en un 37,6%, mientras que la movilidad motorizada ha descendido un 7,9%, perdiendo 41.921 viajes. Aunque estos resultados son positivos en relación al escenario planteado en el Plan de Movilidad, presentan algunos matices.

Si bien es cierto que los viajes en automóvil, bien sea de forma individual, compartida, en motocicleta o alquilando un servicio de taxi, ha descendido su participación en un 7,62% (lo que significa 25.545 viajes menos), también las pérdidas se han registrado en los transportes colectivos por carretera: el autobús ha perdido otros 23.077 viajeros entre 2008 y 2016 (un 14,98%).

El dato positivo lo ponen los servicios de cercanías tanto de Euskotren como de Renfe que aumentan su participación, aunque de una forma tan poco significativa que no compensa con las pérdidas señaladas.

Las pérdidas más importantes en el desplazamiento en automóvil se produjeron entre 2008 y 2011, con 107.244 viajes menos. Lo mismo ocurrió con el transporte en autobús que en aquel periodo disminuyó en 38.208 viajes, o el ferrocarril que lo hizo en 9.251. Este descenso de la movilidad motorizada está asociado a la disminución de la actividad económica y del empleo, pero no puede saberse si algunos conductores renunciaron al uso del coche por principios ambientales o por razones económicas. De hecho, se observa que una vez superados los peores momentos de la crisis, en 2016 se ha recuperado una parte importante de los viajes en coche.

Tabla 116 Reparto modal de la movilidad en San Sebastián-Donostia 2008-2016

	2008	%	2011	%	2016	%
Movilidad no motorizada						
Andando	193.432	26,34	243.746	38,34	262.787	34,08
Pedaleando	12.117	1,65	19.368	3,05	24.558	3,18
Total no motorizado	208.733	28,42	263.114	41,39	287.345	37,26
Coche conductor	76.961	10,48	87.408	13,75	112.427	14,58
Coche pasajero	29.583	4,03	21.131	3,32	33.848	4,39
Moto	21.965	2,99	18.616	2,93	24.519	3,18
Taxi	1.621	0,22	546	0,09	2.206	0,29
Total automóvil	335.321	45,65	228.048	35,87	309.778	40,17
Bus urbano	87.309	11,89	84.882	13,35	86.979	11,28
Bus interurbano	344	0,05	-	-	-	-
Discrecional	22.357	3,04	10.291	1,62	2.431	0,32
T. colectivo carretera	154.025	20,97	116.893	18,39	130.940	16,98
Euskotren	5.816	0,79	4.703	0,74	6.228	0,81
Cercanías RENFE	185	0,03	1.158	0,18	1.795	0,23
Total ferrocarril	29.167	3,97	19.905	3,13	30.286	3,93
Multimodal	7.354	1,00	7.808	1,22	12.936	1,68
Total motorizados	525.867	71,60	372.654	58,61	483.941	62,75
Total viajes	734.500		635.768	100,00	771.186	

Otro aspecto que persigue la movilidad sostenible es la cercanía, la autocontención de los desplazamientos, especialmente de aquellos que se repiten a diario como los que tienen por destino el centro de trabajo o de estudios. La razón es sencilla, cuanto más cerca estén los orígenes y destinos, mayores posibilidades hay de conseguir la transferencia modal de los medios motorizados a los no motorizados. En este sentido, San Sebastián ha avanzado de forma adecuada, ya que durante el periodo entre 2008 y 2016 se ha producido una reducción de la movilidad externa y un incremento de la interna.

Tabla 117 Evolución en la distribución territorial de la movilidad 2008-2016

	Movilidad interna	Movilidad externa	Todos los viajes
2008	454.514	279.986	734.500
%	61,88	38,12	
2011	491.719	144.049	635.768
%	77,34	22,66	
2016	551.315	219.871	771.186
%	71,49	28,51	
Diferencia	96.801	-60.115	36.686
	21,30	-21,47	

Los desplazamientos dentro de la ciudad de San Sebastián se han incrementado en 96,801 nuevos viajes, mientras que las salidas o llegadas de viajes externos han disminuido en 60.115. Si en el escenario de partida la movilidad se caracterizaba por contar con un 38% de sus viajes externos, ahora representan diez puntos menos: el 28,5%.

Tabla 118 Distribución territorial de la movilidad de San Sebastián 2008-2018

Movilidad interna	2008	%	2011	%	2016	%
No motorizados	205.503	27,75	258.357	40,64	277.956	36,04
Motorizados	249.011	33,63	233.362	36,71	273.359	35,45
Subtotal	454.514	61,38	491.719	77,34	551.315	71,49
Movilidad externa						
No motorizados	3.185	0,43	4.757	0,75	9.339	1,21
Automóvil	205.191	27,71	100.347	15,78	136.777	17,74
Transporte colectivo	77.610	10,48	38.945	6,13	73.755	9,56
Subtotal	285.986	38,62	144.049	22,66	219.871	28,51
TOTAL	740.500	100%	635.768		771.186	

Como ya se ha señalado, el número global de viajes ha aumentado de tal forma que ha habido una transferencia de unos medios de transporte a otros. Así, en la movilidad externa, parte de los viajes que se dejan de hacer en automóvil pasan al sector del transporte colectivo, que en 2016 se recuperó respecto a 2008. Los crecimientos de los modos no motorizados en la movilidad interna no parecen venir del coche, que continúa creciendo hasta 2016, sino que probablemente proceden del transporte público que pierde viajeros tanto de la carretera como del ferrocarril.

Tabla 119 Movilidad interna y externa por modos y medios de transporte en San Sebastián (2008-2016)

	2008			2011			2016		
	INTERNA	EXTERNA	TOTAL	INTERNA	EXTERNA	TOTAL	INTERNA	EXTERNA	TOTAL
Andando	193.389		193.389	239.423	4.323	243.746	254.918	7.823	262.741
Pedaleando	12.114		12.114	18.934	434	19.368	23.038	1.516	24.554
Total no motorizado	205.503	3.185	208.688	258.357	4.757	263.114	277.956	9.339	287.295
Coche conductor	76.944		76.944	87.408		87.408	112.407		112.407
Coche pasajero	29.576		29.576	21.131		21.131	33.842		33.842
Moto	21.960		21.960	18.616	(2.252)	18.616	24.515	(2.339)	24.515
Taxi	1.621		1.621	546		546	2.206		2.206
Automóvil	130.101	205.191	335.292	127.701	100.347	228.048	172.970	136.777	309.747
Bus urbano	87.290		87.290	84.882		84.882	86.963		86.963
Bus interurbano	344		344						
Discrecional	22.352		22.352	10.291		10.291	2.431		2.431
Trans. Colect. carretera	109.986	44.015	154.001	95.173	21.720	116.893	89.394	41.530	130.924
Euskotren	5.815		5.815	4.703		4.703	6.227		6.227
Cercanías Renfe	185		185	1.158		1.158	1.795		1.795
Ferrocarril	6.000	23.166	29.166	5.861	14.044	19.905	8.022	22.263	30.285
Multimodal	2.924	4.429	7.353	4.627	3.181	7.808	2.973	9.962	12.935
Total motorizados	249.011	276.801	525.812	233.362	139.292	372.654	273.359	210.532	483.891
TOTAL VIAJES	454.514	279.986	734.500	491.719	144.049	635.768	551.315	219.871	771.186
	61,88	38,12		77,34	22,66		71,49	28,51	

Fte. Elaboración propia a partir de los Estudios de Movilidad de la Comunidad Autónoma Vasca de los años 2008,2011 y 2016.

Aparece tímidamente, aunque de forma creciente, una movilidad no motorizada de carácter externa. La novedad se encuentra que ciertos desplazamientos en los entornos cercanos al límite municipal donostiarra que se llevan a cabo sin emplear consumo energético: se puede ir caminando hasta los municipios de Pasaia o Errenteria, al igual que puede utilizarse la bicicleta, una vez que ya existe infraestructura adecuada, hasta radios de cobertura de entre 10 y 15 km. Incluso algunas personas podrían llegar a los 21 km que separan Donostia de Irún.

Dentro de la movilidad interna los medios motorizados que han perdido viajes se concentran en el transporte colectivo con pérdidas de 14.955 viajes entre 2007 y 2011. El coche también pierde usuarios, aunque tan solo son 2.400 viajes menos. Los viajes no motorizados crecen significativamente entre 2007 y 2016, los peatonales con 46.034 viajes más, y los ciclistas con 6,820 viajes nuevos, tal y como puede observarse en la siguiente tabla.

9.5.8.1. Movilidad en transporte colectivo

Como ya se ha señalado, una de las mejores maneras de transferir los viajes en automóvil es con un sistema de transporte colectivo de calidad que atraiga a los potenciales usuarios. El transporte colectivo tiene un protagonismo inferior al deseado dentro del reparto modal: si en 2008 representaba el 25,9%, en 2011 era el 22,7 y en 2016 el 22,5%. Los servicios de autobús urbano tienen una buena calidad y así fue reconocido por las autoridades europeas que premiaron a la compañía de DBus por las medidas asociadas al proyecto Civitas, pero también por los propios usuarios de los servicios. La siguiente tabla muestra cómo ha aumentado el número de líneas diurnas entre 2012 y 2016.

Líneas urbanas de autobús (2012-2016)			
	Diurnas	Nocturnas	Total
2012	27	9	36
2013	27	9	36
2014	27	9	36
2015	29	9	38
2016	30	9	39

Fte. Compañía de Transporte de San Sebastián, DBus.

El transporte colectivo se ha visto afectado por las consecuencias de la desactivación de la economía y del mercado de trabajo a partir de la crisis de 2008, con vaivenes entre los años 2009 y 2013. Sin embargo, las cifras globales de demanda de las compañías operadoras reflejan una ganancia de 7,4 millones de viajes en el periodo entre 2008 y 2016, mientras que los servicios de DBus mantienen la demanda actual, y los interurbanos se recuperan y ganan 6,9 millones de viajeros que bien pueden estar relacionados con la puesta en funcionamiento de la tarjeta Mugi en 2013¹³⁵.

El autobús urbano también se vio beneficiado por este sistema tarifario unificado. DBus mantiene una demanda más estable que los servicios interurbanos, aunque registró un descenso entre 2012 y 2013, que se recuperó al año siguiente, superando las cifras del año de partida. Esta recuperación está relacionada con las políticas que, tanto el Ayuntamiento como la Compañía de Tranvías DBus han realizado desde la aprobación del PMSS 2008 para la implantación de autobuses de alta calidad y la puesta en marcha del proyecto CIVITAS.

Los desplazamientos interurbanos en autobús se vieron más afectados por la crisis entre 2009 y 2011, momento en que se perdieron cuatro millones de viajeros. Este descenso fue más acusado entre 2009 y 2010 cuando se registraron tres millones menos de viajes. A partir del 2011 se recuperó la demanda, acercándose a la de los autobuses urbanos.

Tabla 120 Pasajeros transporte urbano e interurbano (2008-2016)

	Autobús urbanos	Autobús interurbano	TOTAL
2008	28.002.785	17.042.673	45.045.458
2009	28.460.380	16.694.056	45.154.436
2010	29.015.007	13.945.532	42.960.539
2011	29.216.698	13.980.997	43.197.695
2012	28.964.333	20.516.598	49.480.931
2013	27.652.029	21.122.850	48.774.879
2014	28.077.701	22.185.638	50.263.339
2015	28.243.454	22.715.285	50.958.739
2016	28.500.119	23.963.972	52.464.091

Fte. DBus y Lurraldebus.

El transporte ferroviario, tanto el de Euskotren como el de Cercanías de Renfe, ha crecido en 7,3 millones de viajeros entre 2008 y 2016. Por un lado, los servicios de Euskotren aumentaron la demanda en 1,2 millones de viajeros, aunque registraron continuas subidas y bajadas a lo largo del periodo. Los servicios prestados por Cercanías de Renfe han registrado pérdidas de más de 1,8 millones de viajeros que solo se recuperaron en 2015. Es evidente en esas cifras la influencia de la crisis.

¹³⁵ Mugi es un sistema tarifario unificado puesto en marcha por la Autoridad Territorial del Transporte de Gipuzkoa (ATTG), que permite viajar en todos los medios de transporte guipuzcoanos con un único soporte.

Tabla 121 Viajes en transporte ferroviario (2008-2015) anuales

	Tren interurbano (Euskotren): Viajeros	Tren interurbano (RENFE): Viajeros	Totales ferrocarril
2008	-	9.304.945	9.304.945
2009	8.587.299,0	8.687.000	17.274.299
2010	8.391.182,0	7.295.000	15.686.182
2011	8.190.691,0	7.148.339	15.339.030
2012	8.931.408,5	6.992.000	15.923.409
2013	9.672.126,0	6.672.000	16.344.126
2014	9.746.253,0	6.057.000	15.803.253
2015	9.877.043,0	6.807.000	16.684.043
Diferencia	1.289.744	-1.880.000	7.379.098

Fte. Euskotren y Renfe.

9.5.8.2. La movilidad en medios motorizados: coche y moto

Los medios de transporte motorizados asociados al automóvil a la motocicleta y al taxi, representaron en 2008 el 45,6% de la movilidad general, y en 2016 el 40,1%, lo que representa una pérdida de 25.543 viajes. Aunque este dato es positivo para la reconducción de la movilidad, hay que señalar que de todos los medios motorizados el coche utilizado en solitario ganó 35.466 viajes. El automóvil no ha reducido su uso ni siquiera durante los años de la crisis cuando aumentó en más de 10.000 viajes.

Este crecimiento no se observa del mismo modo en los datos de evolución del tráfico, excepto en algún caso aislado que coincide con puntos de medición a grandes centros atractores. Para ello se ha procedido al análisis correspondiente de los aforos registrados (Diputación Foral de Guipúzcoa, 2017). No se han podido utilizar las mediciones municipales ya que únicamente se cuenta con los valores de 2005 que se utilizaron en la redacción del PMS, y con las mediciones de algunas calles aisladas de febrero de 2010 y de enero a febrero de 2011. Estos aforos no permiten ver la evolución del tráfico al no contar con un estudio completo. Hay que señalar que los datos en ese corto periodo registran pérdidas en la mayoría de las calles.

Tabla 122 Evolución del tráfico en las vías principales de San Sebastián-Donostia (2008-2016)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
GI-20 IMD Variante de San Sebastián										
Pk. 1,2 Oiartzun-Pasaia	50.211	40.303	43.857	44.614	41.956	41.106	41.123	42.939	43.900	-6.311
Pk. 4,8 GI20-intxaurre	88.609	88.897	82.331	73.808	65.535	67.245	67.358	69.424	66.461	- 22.148
Pk. 5,9 Túnel de Intxaurre	112.012	105.257	92.943	71.514	65.323	59.480	57.045	58.665	58.337	- 53.675
Pk. 8,3 de la Misericordia	69.078	69.066	47.703	41.940	35.785	34.433	33.232	33.765	33.188	-35.890
Pk 10,9 Tunel de Aiete	94.710	80.346	81.701	76.176	71.597	65.715	62.724	65.502	65.328	-29.382
Pk.13 Aritzeta-Aiete	88.262	86.022	77.147	65.513	60.556	58.019	56.165	56.705	58.274	-29.988
Pk.13,5 GI20, Aritzeta	29.514	30.510	26.837	22.106	20.007	19.656	19.801	20.435	21.143	-8.371
Pk. 15,5 Aritzeta-Fin G20-enlace AP8	39.155	39.005	36.208	30.910	28.993	28.595	28.499	29.489	30.736	-8.419
IMD en el ramal GI20-10-3										
ACCESO LA Av. Tolosa	32.148	30.560	30.666	32.903	33.380		29.809	29.108	29.421	-2.727
IMD Ronda de Intxaurre-Martutene-Hospitales GI-40										
Pk.0,4 Vial Garvera-P27	24.827	28.773	25.212	28.134	28.405		29.216	29.541	30.372	5.545
Pk.3,6 GI20-Hospital				10.478	10.393		10.816	11.904	12.662	-2.184
IMD desde el acceso Sur a San Sebastián desde el Urumea G41										
Pk. 0,4 Martutene				28.866	28.799		35.154	37.668	39.030	-39.030
P,2,1 Túnel de Zorroaga				17.386	15.205		19.315	20.599	19.377	1.991
IMD-CTA a Oramendi-GI3401										
Pk.-1,1 San Sebastián Hospitales	18.648	17.733	17.640	16.066	11.477	10.808	9.756	9.689	10.567	8.081

Fte. Diputación Foral de Gipuzkoa. Departamento de Infraestructuras Viarias.

El Ayuntamiento, desde la aprobación del PMSS 2008, ha continuado interviniendo en el viario urbano sobre un buen número de calles, aplicando técnicas de calmado de tráfico, de coexistencia, peatonalizadas o convertidas en carriles bici, este nuevo escenario permite afirmar que el tráfico no solo se ha reducido sino que también ha descendido su velocidad en el ámbito interno de la ciudad. Sin embargo en la periferia, en torno al segundo cinturón, el tráfico es intenso, y aunque ha experimentado

perdido en diferentes momentos, se observa una pequeña recuperación al final de estos ocho años de implantación del plan de movilidad.

Desde el escenario de partida del Plan de Movilidad en 2008, todas las estaciones muestran un descenso en su volumen de tráfico. No pueden olvidarse los posibles efectos de la crisis económica como causa de este descenso generalizado del tráfico, aunque existen casuísticas propias en cada carretera y estación. La que más tráfico pierde es la GI-20, en el punto kilométrico 5,9 situado en el túnel de Intxaurrondo. A partir de 2012 perdió 21.429 vehículos, coincidiendo con la inauguración de la estación del metro, infraestructura situada debajo de la GI-20. Sería bueno pensar que el motivo de este descenso del volumen de tráfico se debiera a la transferencia modal de usuarios del coche al metro. Las estaciones que registran aumento del tráfico son las situadas en la carretera de Oramendi GI3401, en la estación San Sebastián Hospitales, y en la ronda, desde Intxaurrondo por Martutene hasta Hospitales, en concreto es la estación del p.k 0,4. Vial Garbera-Polígono 27, que aumenta 5.545 vehículos desde 2008.

La permanencia de las pérdidas de tráfico a lo largo de estos ocho años hace pensar que, aunque el descenso es pequeño, podría deberse a la introducción de algunas de las medidas del Plan de Movilidad Sostenible. Pero el estallido de la crisis financiera durante este periodo enturbia el análisis y no permite dilucidar la causa real de estos resultados. Es de suponer que en las decisiones de las personas que eligen una forma de desplazamiento intervienen una diversidad de factores, desde la cobertura de los servicios de transporte público, a la facilidad de aparcamiento en destino, o circunstancias personales de muy variada naturaleza.

Entre las actuaciones que ha realizado el Ayuntamiento en esta última década se encuentra:

- La introducción en las nuevas urbanizaciones, elementos para potenciar la movilidad peatonal con espacios interbloque estanciales, itinerarios accesibles hasta la vivienda. La movilidad ciclista con aparcabici en la calle, pero también en el interior de la edificación, con carriles bici que dan cobertura a esas nuevas viviendas (Riberas de Loiola o Venta Berri)
- La apertura del carril bici de La Concha que elimina un carril de la calzada en un tramo de 6 km, una medida que se ha aplicado a otras calles de la ciudad de la red ciclista, como el puente de Santa Catalina, que cede la calzada al transporte público y a la bicicleta.
- La remodelación de la Avenida de Juan Carlos I que dulcifica la barrera y otorga un carril a la bicicleta.
- A partir de 2010 se comenzaron a implementar áreas 30 en la Avenida de Zarautz, en la calle Matia y en Garibai. La transformación de la calle en áreas 30, permite el tráfico ciclista por medio de la calzada, o de áreas de coexistencia. Todas estas medidas no sólo permitían la reducción del tráfico, sino también de la velocidad de circulación global.
- A partir de 2014 se llevaron a cabo algunas intervenciones mediante técnicas de urbanismo táctico como las peatonalizaciones de la Calle San Francisco y Blas de Lezo, eliminando el estacionamiento en la vía pública. El Ayuntamiento contó con la participación ciudadana al llegar a una solución de consenso.
- La más reciente es la bulevarización del barrio de Añorga en el tramo de la antigua carretera que pasa de dos carriles por sentido a tan solo uno. Se gana este espacio para los peatones, los ciclistas y la estancia; aunque sigue pasando tráfico ahora puede contemplarse el arbolado, las aceras rebajadas y las paradas del transporte público.

Sobre el tema de la congestión, el Jefe de la Guardia Municipal Mikel Gonzón señalaba lo siguiente:

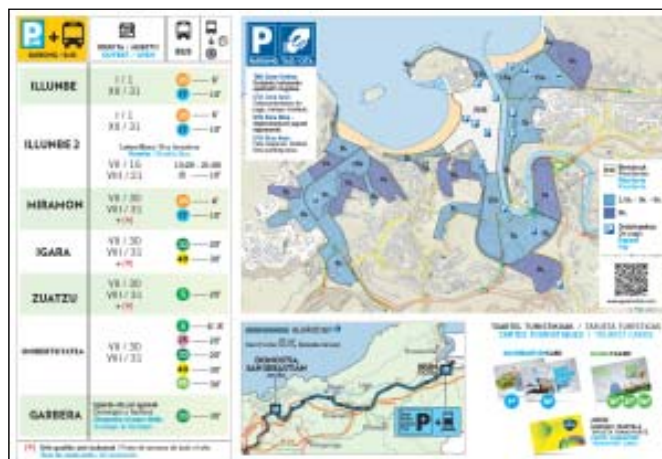
“No hay [congestión], es una ciudad feliz, y eso que yo no soy donostiarra. Quizá en algún momento, en la entrada de la ciudad en Juan Carlos I donde se ha hecho una intervención para bajar la velocidad

[...], en Pio XII, frente a Atocha, en el Kursaal, pero sólo en determinados días, en fines de semana, un día de vacaciones que hace un día maravilloso y todos van al mismo sitio con el GPS buscando aparcamiento y se crea la congestión” (Entrevista a Mikel Gozón, 2016).

Otro elemento inevitable para cualquier vehículo motorizado en circulación es su aparcamiento. Durante mucho tiempo se utilizó el estacionamiento para gestionar la movilidad y evitar el tráfico, especialmente en las áreas centrales de las ciudades, y así se hizo en San Sebastián. Desde el comienzo del cambio de política de movilidad, el aparcamiento ha constituido un elemento clave para iniciar una nueva estrategia: no hay peatonalización sin aparcamiento, o no hay carriles bici que quiten plazas de aparcamiento en superficie, si no se sustituyen por plazas subterráneas. Para Alfonso Sanz “el aparcamiento fue útil cuando comenzaron a aplicarse las primeras restricciones al tráfico”, constituían una herramienta de negociación con residentes y comerciantes para evitar el conflicto (Entrevista a Alfonso Sanz, 2015).

Sin embargo, con el paso del tiempo, se ha constatado que dar más capacidad de estacionamiento no evita el problema de la movilidad motorizada. La experiencia ha demostrado que la construcción de más estacionamiento no evita el tráfico, sino que atrae más vehículos. Las políticas de movilidad sostenible deben romper con las prácticas de la ingeniería de tráfico y para ello los ayuntamientos debería eliminar el requerimiento de estándares mínimos de estacionamiento asociados a vivienda, actividad productiva, de ocio, estudio o hospitalaria, reducir o eliminar el aparcamiento en las estaciones de transporte público y otorgar el espacio de estacionamiento al disfrute de la ciudadanía (Kodransky, 2013).

En relación al estándar de estacionamiento, como ya se ha señalado, la Ley del Suelo del País Vasco (Ley 2/2006) obligaba a aplicar los estándares convencionales de 1,5 plazas mínimo/100 m² o vivienda en interior de parcela; 0,35 plazas/25 m² superficie de techo sobre rasante destinada a usos distintos de los de las dotaciones públicas en parcelas de titularidad privada, y 0,15 plazas/25 m² de superficie de techo, computado de igual modo, en terrenos destinados a dotaciones públicas. La ley vasca añadía una matización que hacía posible reajustar al alza o a la baja estas plazas de acuerdo al Plan de Movilidad.



En cuanto a la eliminación del aparcamiento en las estaciones de transporte público, San Sebastián cuenta con pocas plazas de aparcamiento en esos espacios; en la zona de Atotxa hay un estacionamiento con 210 plazas en rotación, más las 384 plazas del nuevo parking de la propia estación. En el entorno de la estación de Amara existe el aparcamiento de Plaza de Easo que cuenta con 109 plazas en rotación. Las estaciones están dotadas de buenos servicios de transporte colectivo y público así como de estacionamientos para bicicletas. Otra forma de gestionar la demanda de aparcamiento es eliminar plazas en el espacio público en superficie para dedicarlo a la estancia, que en los últimos años ha venido haciendo el ayuntamiento mediante técnicas de urbanismo táctico como las reseñadas en la calle San Francisco, sin compensación de estacionamiento en otra parte. Además, desde hace tiempo viene aplicándose el servicio regulado de estacionamiento en superficie, la OTA, cuyos fondos se dedican a las mejoras del transporte público y de los medios no motorizados.

Aunque la estrategia de San Sebastián es correcta, la ciudad cuenta con una gran oferta de estacionamiento subterráneo; una parte procede de la herencia de años de construcción de estacionamiento para residentes, pero también de los que son en rotación, algo que hipoteca las posibilidades de restringir el uso del automóvil. Sin embargo, en el periodo de implantación del Plan de Movilidad, entre 2008 y 2016, los parking subterráneos de iniciativa municipal han continuado construyéndose hasta llegar a las 2.202 plazas. De estas, 1.078 son en rotación y 1124 para residentes. Curiosamente, se trata de cuatro estacionamientos con plazas para residentes y en rotación que se localizan en zonas céntricas: Centro, Gros, Egía, y junto a la nueva estación de autobuses Los barrios con mayor oferta son: Gros, con casi mil plazas (483 para residentes y 456 de rotación); Egía, que con el centro cultural Tabakalera ha adquirido una nueva centralidad y revalorización, y que ofertó en estos años otras 997 plazas, quedan otras 210 en el Centro y 28 en Altza.

De esta forma el panorama del aparcamiento en San Sebastián quedaría de esta manera:

Tabla 123 Capacidad de estacionamiento en San Sebastián-Donostia, 2016

	nº	%
Garajes particulares	13.375	28,46
Aparcamientos públicos	15.145	32,23
Rotación	5.459	
Residentes	9.686	
Aparcamientos Residentes	3.970	8,45
Vados	265	0,56
Parking Reservados	19	0,04
Subtotal	32.774	
OTA ¹³⁶	14.217	30,25
TOTAL	46.991	100,00

Fte. Ayuntamiento de San Sebastián.

Hay que señalar que hay plazas vacantes de residentes sin vender, y además que algunos estacionamientos de rotación, situados en la periferia del Centro, tienen una baja utilización. Por otra parte, hay una demanda creciente asociada a los hoteleros que han solicitado la construcción de 300 plazas de estacionamiento en la plaza de Zaragoza; el departamento de movilidad se ha posicionado en contra de la ampliación de estacionamiento en el Centro; en este momento se encuentra en negociación y el Ayuntamiento ha reducido a la mitad la petición (Alonso y Colmenero, 2018).

Otra medida asociada a la gestión de la movilidad es el aparcamiento disuasorio. En este momento San Sebastián cuenta con 6.302 plazas de estacionamientos periféricos vinculados a la conexión con el transporte público. La finalidad principal es disuadir a los vehículos de los visitantes de otras ciudades, especialmente durante los periodos vacacionales y las jornadas festivas.

Tabla 124 Plazas de aparcamiento disuasorio en San Sebastián-Donostia 2016

Aparcamiento disuasorio	Nº Plazas	Conexiones con DBus
Miramón	1.372	28 (6') y 17 (10')
Illumbe	340	28 (6') y 17 (10')
Policlínica	800	Conexión lanzadera (10'), y líneas DBus 28 (6') y 17 (10')
Igara	730	Conexión líneas DBus: 33 (20') y 40 (30')
Zuatzu	990	Conexión líneas DBus: 5 (20')
Universidades	800	Conexión líneas DBus: 5 (6'), 25 (20'), 33 (20'), 40 (30') y 45 (30')
Garbera	1.000	Conexión línea DBus: 33 (30')
Total	6.032	

Hay que añadir también el aparcamiento de Autocaravanas de Berio, en el barrio del Antiguo, que en 2016 se amplió utilizando el antiguo estacionamiento de estudiantes. Esta actuación se realizó pensando en la llegada de visitantes con motivo de la capitalidad cultural.

Finalmente no se conoce el número de plazas reservadas para personas con discapacidad (Ayuntamiento de San Sebastián-Donostia, 2018), pero es necesario señalar las diferencias de su

¹³⁶ Aunque la OTA se implantó en San Sebastián en 1991, la Ordenanza reguladora actualizada es de noviembre del 2012.

regulación frente a otras ciudades españolas. La tarjeta europea permite estacionar en los lugares reservados para personas con discapacidad e, incluso en ciertos lugares donde está prohibido el estacionamiento durante el tiempo indispensable, a excepción de zonas peatonales, allí donde esté prohibida la parada, zonas de seguridad pública, vados o salidas de emergencia y en espacios que reduzcan carriles de circulación.

En San Sebastián, sin embargo, se permite aparcar de forma gratuita solo en las plazas reservadas, y hay que pagar en las zonas con OTA (tarifa 2) en aquellas plazas no reservadas y en las reservadas por un máximo de 24 horas, pasadas las cuales no se puede volver a estacionar hasta pasadas otras 12 horas. (Entrevista a Ernesto Gascó, 2016). La representante de Elkartu se queja de esta situación y señala que los discapacitados de San Sebastián son los únicos que tienen que pagar en el País Vasco, no entiende que se multe a los conductores discapacitados: “Hay que facilitar el aparcamiento a las personas con discapacidad, no la gratuidad”, pero lo peor no es tener que pagar sino tener que desplazarse con la silla a cambiar el coche de sitio o la papeleta. “No parece una ciudad de puertas abiertas”. Por otra parte, está en contra de las reservas con matrícula para minusválidos, hay que “hacer las reservas de aparcamiento que corresponde por ley: por cada 40 plazas debe haber una plaza para discapacitados.” (Entrevista a Rakel Barroso, 2016).

9.5.8.3. Movilidad no motorizada: peatones y ciclistas

Los desplazamientos peatonales y ciclistas han ido recuperando el protagonismo que perdieron a finales del siglo pasado pero con matices: han pasado de representar el 28,4% de la movilidad en 2008, al 41,3% en 2011 pero en 2016 volvieron a perder peso en la movilidad general con un 37,2%. A pesar de esta pérdida porcentual la movilidad no motorizada ha ganado 78.612 viajes, de los que 69.355 corresponden peatones y 12.441 a ciclistas. Dentro de la movilidad interna representan algo más de la mitad de los viajes (50,42%), y comienzan muy tímidamente a aparecer dentro de la movilidad externa. Suelen ser viajes que se realizan mayoritariamente andado entre poblaciones vecinas de San Sebastián, como Pasaia, Errenteria, etc. La movilidad ciclista se ha consolidado en un medio de transporte cotidiano, más en la movilidad interna, pero también en la externa.

Tabla 125 Reparto modal de la movilidad no motorizada en San Sebastián-Donostia 2008-2016

	2008	%	2011	%	2016	%
Andando	193.432	26,34	243.746	38,34	262.787	34,08
Pedaleando	12.117	1,65	19.368	3,05	24.558	3,18
Total no motorizado	208.733	28,42	263.114	41,39	287.345	37,26
TOTAL VIAJES	734.500		635.768	100,00	771.186	

Como ya se ha apuntado, este aumento del número de viajes no motorizados se debe a las políticas municipales que se han aplicado a la ciudad, no sólo desde 2008, sino desde mucho tiempo atrás. La estrategia peatonal y ciclista que se inició a finales de los ochenta, en el contexto de revisión del Plan General, marcó la pauta a seguir: una red peatonal debe ser algo más que islas protegidas de los coches, y debe contribuir a crear una malla que permita dar cobertura a todos los barrios. En 2000, con la estrategia *Donostia Camina* se evaluó lo realizado en ese momento y se planificó el futuro de los peatones y ciclistas en la ciudad.

Actuaciones de permeabilización de Barreras. Puentes, Pasarelas y Túneles		
	Puentes, pasarelas y túneles	Conexión
1893	Puente de María Cristina.	Estación de Atocha con el Ensanche.
1377	Puente de Sta. Catalina.	Barrio de Gros con el Ensanche.
1921	Puente de Kursaal o Zurriola.	Barrio de Gros con Ensanche y Parte Vieja.
1999	Puente de Mundaiz o Amara y Pasarela de Gladys del Estal con ascensor.	Parque de Cristina Enea y Universidad Deusto con la zona de Amara (Easo) por Federico García Lorca.
	Pasadizo Urumea junto a Vías tren Paseo de Francia-Plaza de Teresa de Calcuta.	
Post-PMUS		
2008	Puente de la Real Sociedad.	Conecta con el Estadio de Anoeta con Riberas de Loyola.
2009	Pasarela peatonal Mikel Laboa.	Parque de Cristina Enea y Universidad de Deusto con el Barrio de Riberas de Loyola.
2009	Túnel de Morlans.	Conexión de los barrios de Amara e Ibaeta.
2010	Puente del Lendakari Aguirre.	Desde Amara (Plaza Pio XII) hasta Universidad Deusto.
2015	Reforma de la Avenida de Juan Carlos I.	
2016	Bulevarización de Añorga.	

La estrategia estaba asociada al diseño y construcción de infraestructuras peatonales y ciclistas con redes malladas que cubrían el conjunto del término municipal; con políticas que hicieran más atractivo el espacio público, mediante la reducción de la velocidad de circulación y estacionamiento, que permitiera ganar poco a poco espacio a los vehículos motorizados. Había otras actuaciones centradas en colectivos concretos que permitían captar la demanda peatonal de escolares y ciclistas.

El Proyecto de Camino Escolar es una iniciativa cuyo objetivo es promover y facilitar que los niños y niñas vayan a la escuela a pie y de manera autónoma por una ruta segura, es decir, sin ser acompañados por adultos. La responsable del proyecto, Isabel Prieto, señalaba lo siguiente:

Esta idea “comenzó con la primera audiencia pública que se hace de centros escolares en la Corporación municipal en 2003 que es el momento en que se les encarga que trabajen el tema de la movilidad. En 2005 me incorporo para coordinar el proyecto que se realiza como una actividad del Departamento de Movilidad dentro del aula de los colegios públicos que se realizaban conjuntamente entre el profesorado y el alumnado; en aquel momento teníamos 10-12 colegios en los que se realizaba un pequeño diagnóstico de los problemas de movilidad” (Entrevista a Isabel Prieto, 2014). En 2014 tenían este proyecto en funcionamiento el 55% de los centros escolares, y muchos de ellos con el diagnóstico y la propuesta elaborados.

En 2008 se habían aprobado las Agendas 21 Escolares y se modificó el planteamiento para enmarcar el proyecto como parte de la sostenibilidad general: agua, energía, etc. En 2016 el 85% de los escolares donostiarros no usaba el coche para acceder al colegio. Se sabe que hay 17.000 escolares que van andando o en bici al colegio, que están implicados en el proyecto 29 centros públicos y privados¹³⁷. Estos centros cuentan con la colaboración de la Guardia Municipal que imparte cursos de Seguridad para enseñar a los niños a ser autónomos en su movilidad al colegio, ya sea andando o en bicicleta. La responsable del proyecto señala que una de las últimas campañas en las que están trabajando es “Kalea aztertu eta Hiria asmatu” (Analiza tu calle, imagina tu ciudad), con la idea de trabajar desde el conocimiento del barrio donde se encuentra su colegio, de analizar el conjunto de la ciudad, y reflexionar sobre el modelo de ciudad y de movilidad.

Los datos señalaban también un aumento de la movilidad ciclista, con 12.441 nuevos usuarios entre 2008 y 2016. Una de las claves de ese aumento se encuentra en la infraestructura ciclista, iniciada en los años noventa, pero que se incrementaría tras la aprobación el Plan de Movilidad. Entre 2008 y 2016 se ha construido el 66,62% de la red actual, superando lo previsto en el PMS y en el Plan Director de la Bicicleta. Además, la red cuenta con una buena dotación de aparcamientos: en el periodo pos-PMS se han instalado 2.350 aparcabicis distribuidos por toda la ciudad, especialmente en equipamientos comerciales, educativos y deportivos, en las playas, en la administración y los centros de trabajo.

Tabla 126 Evolución de la infraestructura ciclista entre 2008 y 2016 en San Sebastián

	Carril bici	Pista bici/ acera bici	Coexistencia vehículos motor	Coexistencia peatón	Total Km construidos	Longitud acumulada de la red (km)	Nº Aparcabicicletas
2008	450	1.843		487	2.780	30,53	5.462
2009	810	1.930	625		3.365	33,89	5.627
2010	830	5.805	3.348	1.720	11.703	45,6	6.189
2011	645	2.755	5.280	2.045	10.725	56,32	6.494
2012	95	1.500			1.595	57,92	6.564
2013	350	500	1.400	160	2.410	60,33	6.802
2014	1.430	180	3.650	-510	4.750	65,08	7.082
2015	2.735	1.000	3.300	1.055	8.090	73,17	7.282
2016	4.000				4.000	74,17	7.812
Total periodo	11.345	15.513	17.603	4.957,00	49.418		2.350

Fte. Departamento de Movilidad. Ayuntamiento de San Sebastián.

¹³⁷ Relación de centros escolares: Aitor Ikastola, Arantzazuko Ama Ikastetxea, Axular Ikastola, Colegio Compañía de María, Colegio Catalina de Erauso, Colegio dl Carmelo, Colegio Herrera, Colegio la Anunciata, Colegio la Asuncion, Colegio Maria Reina, Colegio Nuestra Señora de Aranzazu, Colegio Presentación de María, Colegio Sagrado Corazón, Colegio San José de Alza, Colegio Villa Belén, Herri Ametsa Ikastola, Ibai Ikastola, Ikasbide Ikastola, Intxaurren Ikastola, Jakintza Ikastola, La Salle Ikastetxea, Lizeo Santo Tomas, Mariaren Bihotza Ikastola, Oleta Ikastola, Orixe Ikastola, San Luis La Salle, Santa Teresa Ikastetxea, Zuhaizti Ikastola, Zurriola Ikastola.

San Sebastián contaba con un sistema de préstamo de bicicletas con escaso éxito hasta 2012¹³⁸. En ese año se decidió introducir un nuevo sistema con asistencia eléctrica que se pondría en marcha en agosto de 2013. Aunque el pliego de condiciones preveía 25 estaciones, el primer año solo llegó a tener doce, ubicadas en Plaza de Gipuzkoa, Plaza de Easo, Plaza de Cataluña, Boulevard, San Francisco con Avenida de Navarra, Calle Zarautz, Calle Maule, Plaza Europa, estación de Autobuses de Pio XII, estación de Renfe y estaciones de Euskotren en Lugaritz y Anoeta.

En 2014 se sumaron cuatro más a los barrios de Amara, Riberas de Loiola e Intxaurreondo hasta completar el total que tiene en la actualidad. Una de las ventajas de esta modalidad eléctrica es que permite superar las pendientes con facilidad; por esta razón estaba programada la ampliación de estaciones de préstamo a los barrios altos, pero por el momento únicamente Intxaurreondo la tiene. Cuenta con 1.942 personas inscritas en el sistema, de las que el 86,1% son residentes y el resto de otros ayuntamientos o visitantes. El 43% de las personas que usan este sistema son mujeres y el 57% hombres; hay un 8,63% de mayores de 60 años y un 12, 5% menores de 20 años.

Los usuarios de la bicicleta no proceden del alquiler, la mayoría de los hogares cuentan con varios vehículos, y aunque existe un registro municipal no refleja el volumen real del parque ya que tan solo aparecen 3.792 en 2015. Una de las finalidades de este registro es controlar el vandalismo y el robo de bicicletas; en 2015 la policía registró 826 denuncias por robo, y como puede observarse en la tabla, entre 2008 y 2016 este fenómeno ha aumentado en un 11%, cifra menor que el crecimiento de la movilidad ciclista. La realidad es que en el periodo de análisis se ha duplicado el número de viajes en bicicleta, lo que parece constatar una consolidación de este modo en la movilidad urbana.

Tabla 127 Evolución del número de usuarios y seguridad de la bicicleta (2008-2016)

	Nº viajes	Registro bicicletas	denuncias robo
2008	11.631	1.879	741
2009	11.185	2.267	833
2010	12.278	2.571	849
2011	15.424	2.879	947
2012	15.709	3.131	642
2013	16.695	3.375	699
2014	18.028	3.610	754
2015	19.591	3.792	826
2016	20.449		

Fte. Departamento de Movilidad del Ayuntamiento de San Sebastián-Observatorio de la Bicicleta.

Finalmente, cabe señalar que durante este periodo la bicicleta ha trascendido no sólo al uso deportivo o al juego infantil. No sólo se ha convertido en un medio de transporte cotidiano en la ciudad, sino que ha ampliado sus funciones y se ha convertido en un transporte de mercancías en la última milla. En 2010 aparecieron las txitas con un carácter piloto: se pusieron en marcha 7 bicicletas para transportar mercancías en cercanía. Además, también se ha comenzado a poner en funcionamiento sistema de bicitaxis¹³⁹.

9.6. Evolución de los impactos ambientales

En este apartado se verificará si entre la aprobación del Plan de Movilidad en 2008 y el escenario de 2016 han mejorado o no los impactos territoriales, ambientales y sociales generados por la movilidad.

9.6.1. Consumo de espacio urbano por la movilidad

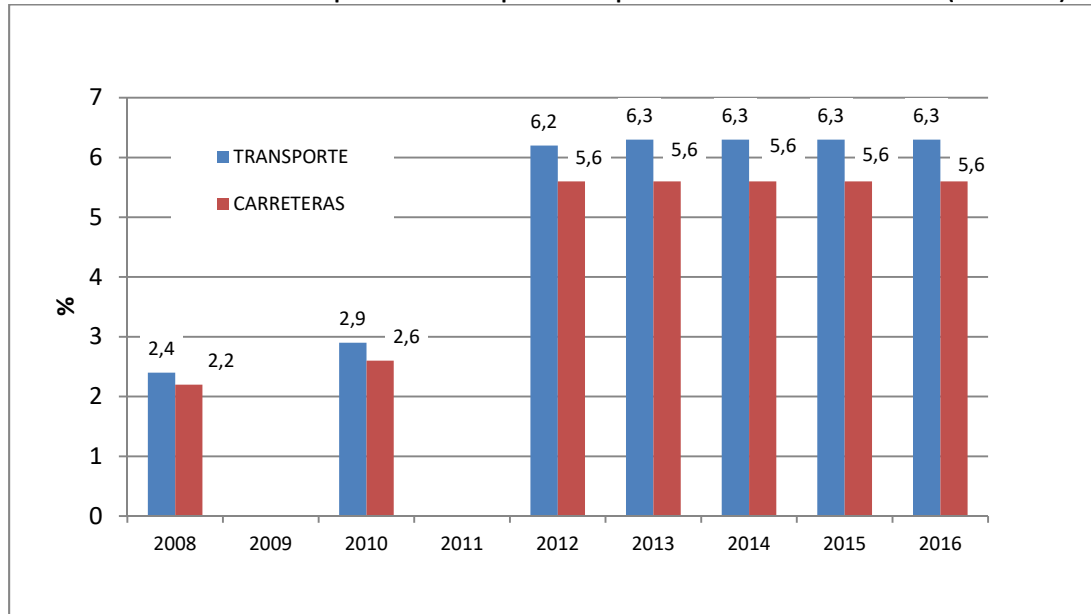
San Sebastián ha contado con carreteras importantes desde hace mucho tiempo y que han impactado sobre el paisaje urbano y periurbano. Recordemos la llegada en 1972 de la autopista a la ciudad, como una lengua de lava que penetraba por el sur de la ciudad en el barrio de Amara, en la avenida de Juan

¹³⁸ En 2009 se implantó el sistema de bicis públicas con 9 estaciones y 150 bicis que se ubicaban en las zonas llanas: Boulevard, Universidad, Pio XII, Estación del Norte, Plaza de Secundino Esnaola, Avenida de Zumarrakarregui, Lugaritz, Anoeta y Plaza de Easo.

¹³⁹ Txita, Activistas del transporte sostenible, en <http://www.txita.com/>

Carlos I, fragmentando un barrio en dos. Aunque lo peor estaba por venir, cuando en el siglo XXI se cerrara el segundo cinturón y se ampliase la Autopista A-8 del Atlántico haciendo que el transporte pasara de ocupar un 2,9% del territorio a un 6,2%. Las carreteras contribuyen a esta colonización del espacio, pasando de un 2,6% en 2010, a un 5,6% en 2012. A partir de esta fecha las cifras se estancan y no volverán a registrarse nuevas carreteras.

Gráfico 42. Evolución de la ocupación del suelo por el transporte en San Sebastián-Donostia (2008-2016) %



Fte. Fomento de San Sebastián, 2015 y 2016.

El estancamiento en la ocupación del viario está relacionado con la situación del suelo artificializado, que entre 2008 y 2009 creció hasta alcanzar el 39%, y que entre 2009 y 2011 llegó el 41%. Pero, a partir de 2011 se estabilizó en el 42,7%, una situación lógica por el parón que experimentó en este periodo el sector de la construcción.

En cuanto al espacio ocupado por el parque de vehículos, se presentan a continuación los resultados del cálculo de la ocupación de espacio con el parque de vehículos. En 2016 los vehículos ocupaban 213 hectáreas, destinadas exclusivamente al espacio donde se aparca.

Tabla 128 Evolución del espacio ocupado por el parque de vehículos en San Sebastián (2008-2016) en m²

	Turismos	Autobuses	Camiones	Motos	Otros	Vehículos
2008	1.522.980	8.244	92.400	295.044	115.992	2.034.660
2009	1.514.120	9.288	89.825	307.260	125.964	2.046.457
2010	1.518.500	9.108	88.675	310.200	132.948	2.059.431
2011	1.512.800	9.180	83.675	311.688	148.212	2.065.555
2012	1.518.160	9.360	86.550	312.804	148.068	2.074.942
2013	1.507.720	9.864	85.475	313.704	155.916	2.072.679
2014	1.482.560	10.512	82.600	311.028	181.440	2.068.140
2015	1.488.080	10.332	81.800	312.924	199.476	2.092.612
2016	1.504.360	12.492	81.550	315.420	219.744	2.133.566

Fte. Elaboración propia a partir de los datos de la DGT.

En estos años ha disminuido la superficie destinada al aparcamiento de turismos en 1,8 Has y también la de camiones, aunque ha aumentado la de autobuses motos y otros vehículos. Si se contempla el estacionamiento, más el espacio necesario para hacer maniobras, las cifras se disparan hasta las 319 hectáreas. En este caso el espacio destinado a los vehículos motorizados aumenta en 12,8 has, pero en el caso de los turismos en el periodo de estudio disminuye en 2,7 Ha.

Tabla 129 Evolución del espacio de aparcamiento y maniobras en San Sebastián (2008-2016) en m²

	Turismos	Autobuses	Camiones	Motos	Otros	Vehículos
2008	2.284.470	10.534	129.360	491.740	148.212	3.064.316
2009	2.271.180	11.868	125.755	512.100	160.954	3.081.857
2010	2.277.750	11.638	124.145	517.000	169.878	3.100.411
2011	2.269.200	11.730	117.145	519.480	189.382	3.106.937
2012	2.277.240	11.960	121.170	521.340	189.198	3.120.908
2013	2.261.580	12.604	119.665	522.840	199.226	3.115.915
2014	2.223.840	13.432	115.640	518.380	231.840	3.103.132
2015	2.232.120	13.202	114.520	521.540	254.886	3.136.268
2016	2.256.540	15.962	114.170	525.700	280.784	3.193.156

Fte. Elaboración propia a partir de los datos de la DGT.

9.6.2. Consumo energético y emisiones de gases de invernadero

Según el PAES, el Plan de Acción para la energía sostenible (EVE, Ayuntamiento de San Sebastián-Donostia, 2011), el consumo de energía por el transporte en el municipio de San Sebastián-Donostia fue en 2008 de 2.156.458 Mwh, en 2010 descendió a 2.061.593 Mwh como consecuencia de la desactivación económica. La fuente de energía que utilizaba el sector fue los combustibles líquidos. El peso del transporte en el consumo total de energía del municipio se encuentra en el 60,1%, cifra muy elevada, por encima del conjunto de los municipios vascos (33,9%). Hay que señalar que estos datos no contemplan los desplazamientos en transporte ferroviario.

Tabla 130 Evolución del consumo energético en el municipio de San Sebastián-Donostia (2008-2010) Kwh

	Energía total	Transporte	%
2008	3.432.502	2.156.458	62,82
2009	3.244.151	2.063.729	63,61
2010	3.425.818	2.061.593	60,18

Fte. Plan de Acción para la energía sostenible (PAES) del municipio de San Sebastián-Donostia., 2011

El PAES señala también los consumos energéticos de las dependencias municipales, que representaron en 2010 el 2,9%, es decir, 107.260 Mwh. De ellos, la flota municipal consumió el 40,4% de esa energía, es decir, 43.386 mwh.

Tabla 131 Evolución del consumo energético dependencias municipales, 2010

Mwh	Total	Flota municipal	%
2008	104.521	41.789	39,98
2009	105.805	43.162	40,79
2010	107.260	43.386	40,45

Fte. Plan de Acción para la energía sostenible (PAES) del municipio de San Sebastián-Donostia., 2011.

En 2014 las emisiones de gases de efecto invernadero relacionadas con el cambio climático en San Sebastián fueron 1.296.14433 toneladas equivalentes de CO₂. Entre 2008 y 2014, un periodo que coincide con la recesión económica, fueron 293.983 TnCO₂.

Tabla 132 Evolución de las emisiones de CO₂ en San Sebastián-Donostia, 2008-2016

	tCO ₂ e	tCO ₂ /hab todos los sectores	tCO ₂ /hab sin la industria
2008	1.579.600	8,60	5,8
2009	1.534.920	8,30	5,5
2010	1.567.351	8,40	5,6
2011	1.443.889	7,80	5,3
2012	1.403.302	7,50	5,5
2013	1.296.144	7,00	5,0
2014	1.285.617	6,90	4,9

Fte. Elaboración propia a partir de los datos del Servicio de Salud Ambiental y Sostenibilidad. Área de Medio Ambiente del Ayuntamiento de San Sebastián

Las cifras se encuentran por encima del conjunto de los municipios vascos y suponen un descenso respecto a 2008 del 18,6%, una tendencia positiva que se acerca al objetivo del Plan de Acción para 2020. El análisis por sectores en 2014 revela que el transporte es, junto a la industria, el responsable de más de 2/3 de las emisiones de efecto invernadero generadas en la ciudad. No ha sido posible contar

contar con las cifras relativas a la evolución de los Gases de Invernadero procedentes del sector del Transporte. La colaboración se distribuye por sectores de la siguiente forma.

Sector	tCO ₂ e	%
Transporte	535.459	41,65
Residencial	158.259	12,31
Servicios	120.591	9,38
Residuos	95.521	7,43
Industria	370.772	28,84

. Elaboración propia a partir de los datos del Servicio de Salud Ambiental y Sostenibilidad. Área de Medio Ambiente del Ayuntamiento de San Sebastián

9.6.3. Contaminación atmosférica

San Sebastián-Donostia no cuenta con un Plan de Calidad del Aire, tal y como sugiere la normativa del Parlamento Europeo y la Directiva del Consejo 2008/50/CE relativa a la calidad del aire ambiente y una atmosfera limpia en Europa, y a la normativa transpuesta en el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, y de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera que señala en su artículo 15 que los municipios podrán elaborar su propio Plan de Calidad del Aire. Una de las razones por las que las ciudades vascas no cuentan con regulación en esta materia es porque la Comunidad Autónoma Vasca no ha adaptado esa directiva al marco autonómico.

A pesar de la ausencia de marco normativo, puede decirse que San Sebastián es una de las ciudades menos contaminadas de España. Entre los factores que contribuyen a ello se encuentra la presencia del mar, la red de zonas verdes y parques urbanos, y las políticas de movilidad que han logrado amplias zonas libres del tráfico motorizado y al mismo tiempo han transferido esos viajes motorizados a caminar y pedalear. Todo ello ha dado como resultado amplias áreas de la ciudad con menos emisiones.

A pesar de la buena calidad del aire es necesario conocer la evolución de los datos de los principales contaminantes desde la aprobación del PMSS hasta 2016, para verificar si las políticas de movilidad sostenible han tenido algún resultado en la evolución de la contaminación atmosférica en San Sebastián. Para ello van a revisarse los datos recogidos en cinco estaciones de medición de la contaminación: Easo, Av. Tolosa, Añorga, Puyo y Ategorrieta, pertenecientes a la Red de Vigilancia y Control del Gobierno Vasco. Para el análisis se van a utilizar dos fuentes de información diferentes. Por un lado, el Informe Anual de Sostenibilidad de Donostia-San Sebastián (Fundación Cristina Enea y Ayuntamiento de San Sebastián-Donostia.2016) recoge el “índice de calidad del aire” que vincula el número de días al año con calidad del aire muy buena y buena, con el número de días del año en función de las concentraciones de NO₂, O₃, Partículas PM_{2,5} y PM₁₀ y SO₂. Igualmente, recoge los datos de la Red de Vigilancia y Control del Gobierno Vasco. Y por otro, los Informes anuales de Calidad del Aire elaborados por Ecologistas en Acción a partir de la información facilitada por los municipios, las comunidades autónomas y las diputaciones forales.

Según este índice, en 2016, en la estación de la Avenida de Tolosa el 96% de los días registraron un índice de calidad del aire buena o muy buena; 14 días con calidad del aire mejorable, y en 7 de ellos los índices de O₃ se encontraban por encima de 100 mg/m³; de estos, tres días tuvieron registros de NO₂ por encima de 100mg/m³, y un día registró presencia de partículas PM₁₀ por encima de 50 mg/m³.

Tabla 133 Evolución de los días con índice de calidad del aire buena o muy buena (2008-2016)

	2008	2016
Avenida de Tolosa	303	352
Puio	308	356
Easo	211	327
Ategorrieta	311	349

Fte. Informes de Sostenibilidad, 2008 y 2016. Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián y Fundación Cristina Enea.

En la estación de Puio, el 97% de los días la calidad del aire era buena o muy buena; un día hubo superaciones de NO₂ por encima de los 100mg/m³, ocho días hubo superaciones en el O₃, y un día superaciones de los NO₂ y del O₃. En la estación de Easo, los días con calidad del aire buena o muy buena fueron 89%, se registraron 39 días con calidad del aire mejorable debido a las superaciones de NO₂. En la

estación de Ategorrieta, los días de muy buen o buena calidad alcanzaron el 95%, y en 17 días la calidad fue mejorable, debido a la superación por encima de los 100 mg/m³ de los óxidos de nitrógeno.

Para detallar la evolución de todos los contaminantes en cada una de las estaciones de medición de San Sebastián-Donostia se utilizan los Informes Anuales de Calidad del Aire de Ecologistas en Acción comprendidos entre 2008 y 2016 (Ecologistas en Acción, 2008-2017). Se analizarán los contaminantes relacionados con el tráfico motorizado: micropartículas en suspensión PM₁₀ y PM_{2,5}, óxidos de nitrógeno, NO₂ y ozono troposférico O₃.

Este análisis se plantea desde un estricto enfoque que garantice la protección de la salud humana. Por esta razón, los umbrales de medición serán los impuestos para cada contaminante por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Debemos pensar que los flexibles límites de la legislación europea (y su trasposición al marco normativo español), ponen en riesgo la salud pública.

Las partículas PM₁₀ y PM_{2,5} tienen importancia por sus repercusiones en la salud humana. Se liberan a la atmosfera por la combustión de los derivados del petróleo y tienen diferente tamaño. Las más pequeñas, como estas, se producen por la condensación de materiales vaporizados durante la combustión y por partículas secundarias, mediante reacciones atmosféricas de contaminantes desprendidos como gases. Estas partículas son especialmente peligrosas para la salud y están cada vez más presentes en los entornos urbanos debido a la “dieselización” del parque automovilístico, su principal responsable. Estos contaminantes afectan a los sistemas respiratorio y cardiovascular. La mayoría de los estudios epidemiológicos utilizan las PM₁₀ como indicador de la exposición, al representar la masa de partículas que entran en el sistema respiratorio. Esto incluye tanto partículas gruesas (2,5 y 10 µm) que se forman como consecuencia de las obras de construcción, la resuspensión del polvo de los caminos y el viento, como partículas finas (<2,5µm), cuyas fuentes de emisión se encuentran en la combustión de las zonas urbanas. La Sociedad Americana del Cáncer asoció (2002) las PM_{2,5} con la mortalidad, en especial en valores superiores a 13 µm/m³, y en concentraciones anuales medias entre 11 y 15 µm/m³.

Las partículas PM₁₀ no superaron los límites establecidos por la directiva europea, ya que en ningún caso se produjeron superaciones en más de 35 ocasiones. Sin embargo, al analizar el valor anual de micropartículas PM₁₀ se comprueba como los criterios de la OMS dejan de cumplirse. Entre 2008 y 2016 se han superado las limitaciones de la OMS en 701 ocasiones. En las estación de Easo y Poio se superaron los límites de protección de la salud humana todos los años; en la de Easo sucedió en 190 ocasiones, y en Poio, en 156, tal y como señala la OMS a partir de 2013. El resto de estaciones, de acuerdo al criterio de la OMS, registraron 118 superaciones en Añorga, y 116 en Ategorrieta. En cuanto a la superación del límite anual, durante el periodo entre 2008 y 2016 se constata una tendencia a reducir las emisiones, que coincide con los años de la crisis económica, con pequeñas subidas al final del periodo, excepto en la estación de Puyo.

Tabla 134 Evolución de las emisiones de partículas PM₁₀ en San Sebastián - Donostia

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nº días con superación del límite diario (1)										
Donostia-Easo	14	3	18	10	13	1		4	1	
Donostia-Añorga		15			7	2		4		
Donostia-Ategorrieta		6	1		1	4		2	4	
Avenida de Tolosa								3	1	
Donostia Puio			3	1				1		1
Valor anual de partículas PM₁₀ (2)										
Donostia Easo	28	21	25	24	25	20	17	22	19	17
Donostia-Añorga	33	19			24	14	13	12	17	19
Donostia-Ategorrieta	25	27	19		18	23	10	23	23	19
Donostia-Puio	24	22	26	17	16	16	16	16	14	13
Avenida de Tolosa							16	20	22	17

Fte. Observatorio de Sostenibilidad 2016 del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián y los Informes Anuales de calidad del aire de 2007 a 2016. Ecologistas en Acción.

(1) límite diario: 50 mg/m³, que no deben superarse más de 35 días /año-OMS: en 2013 la OMS dice que los 50 mg/m³ no deben superarse en más de 3 días..(2) el valor límite legal en 2007 era de 40 mg/m³-OMS recomienda 20 mg/m³ para una adecuada protección de la salud humana, pero a partir del 2013 dice que no deben superarse los 10 mg/m³.

En cuanto a las partículas PM_{2,5}, en ningún caso se superaron los límites establecidos por la legislación en vigor, ni por la OMS, tanto en lo que se refiere a los valores diarios como a la media anual.

Tabla 135 Evolución de las emisiones de partículas PM_{2,5} en San Sebastián-Donostia

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Valor diario (OMS) (2)										
Donostia-Añorga							6	1	3	12
Donostia-Ategorrieta								4	1	
Avenida de Tolosa								4	2	1
Media anual mg/m ³ (1)										
Donostia-Easo										
Donostia-Añorga					11	7	8	9	11	11
Donostia-Ategorrieta			12		11	9	5	8	9	8
Avenida de Tolosa							6	8	9	8
Donostia Puio										

Fte. Observatorio de Sostenibilidad 2016 del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián y los Informes Anuales de calidad del aire de 2007 a 2016. Ecologistas en Acción

(1) Según la legislación 2011 no debería superar 29 mg/m³, pero la OMS recomienda no superar los 20 mg/m³ para una adecuada protección de la salud humana. (2) Mayor de 25 mg/m³ OMS máx. 3 días.

Otro de los contaminantes relacionados con la movilidad motorizada son los óxidos de nitrógeno. Se forman por la oxidación del nitrógeno existente en la atmósfera durante los procesos de combustión a altas temperaturas. El dióxido de nitrógeno (NO₂) es un precursor de otros contaminantes y un buen indicador de la contaminación debida al tráfico motorizado. Está presente en el aire de las áreas urbanas y procede de la oxidación del monóxido de nitrógeno (NO) cuya fuente principal son las emisiones de los automóviles, fundamentalmente los vehículos diésel. En concentraciones de corta duración (> 200 µm/m³) es un gas tóxico con efectos negativos en la salud. En exposición prolongada aumenta los síntomas de bronquitis en niños asmáticos y produce una disminución de la capacidad pulmonar. Incluso, cuando los niveles son bajos, también se han observado efectos negativos. Hay que destacar la afección en lactantes en espacios cerrados con concentraciones < 40 µm/m³

Tabla 136 Evolución de las emisiones de Óxidos de Nitrógeno, NO₂ en San Sebastián-Donostia

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Valor límite anual de NO ₂ (1)											
Easo			36	35	25	47	47	36	36	31	
Puyo			28	27	10	21	25	25	21	20	
Ategorrieta				38	35	39	36	29	29	31	
Añorga					18	18	18	17	20	15	
Av. Tolosa							13	22	22	19	

Fte. Observatorio de Sostenibilidad 2016 del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián y los Informes Anuales de calidad del aire de 2007 a 2016. Ecologistas en Acción

(1) El valor límite anual en 2007 es de 46 mg/m³; en 2010 de 40 mg/m³. En 2012 no debía superarse el valor límite anual de 40 mg/m³ para lograr una adecuada protección de la salud humana.

Las máximas horarias han sido más altas en todas las estaciones durante el primer y último trimestre de 2016, especialmente entre los meses de diciembre y abril. La estación de Easo es la que ha registrado las máximas horarias más elevadas, con 39 días calificados como mejorables. En Ategorrieta esta situación se ha repetido en 17 ocasiones. En la estación de la Avenida de Tolosa, las máximas horarias se han repetido durante seis días, y en la de Puio solamente ha sucedido en dos días. En ningún caso se han superado los umbrales fijados por la legislación. Las máximas horarias más bajas se registran entre junio y septiembre.

En relación al valor límite anual de NO₂ en 2012 y en 2013 se superaron los límites anuales de 40 mg/m³ de protección de la salud en la estación de Easo donde se alcanzaron 47 mg/m³; y en otras estaciones los valores se acercaron al umbral como en la estación de Ategorrieta en 2012. Por lo general, los valores tienen a descender debido, fundamentalmente, al cambio en el comportamiento modal hacia los modos no motorizados.

Por último, el ozono troposférico, O_3 , es un dañino contaminante atmosférico formado mediante reacciones fotoquímicas en las que participan la radiación solar, el dióxido de nitrógeno (NO_2), el oxígeno y los compuestos orgánicos volátiles. Se forma a partir de contaminantes precursores cuando existen ciertas condiciones meteorológicas de estabilidad atmosférica, vientos débiles, situación anticiclónica y fuerte insolación. Los episodios más agudos de presencia de ozono troposférico tienen lugar en las tardes de verano. Esta molécula se descompone en las zonas donde existe una alta concentración de monóxido de nitrógeno (NO) lo que explica que tenga menor presencia en el centro de las ciudades que en los entornos periurbanos. El ozono es capaz de desplazarse a largas distancias por lo que puede convertirse en un contaminante transfronterizo.

Los niveles de ozono se asocian a la morbilidad diaria. Se le puede atribuir un aumento entre el 1 y el 2% en los días en que la concentración media de ozono llega a $100 \mu\text{m}/\text{m}^3$ durante 8 horas. A medida que las concentraciones aumentan por encima del valor guía, los efectos sobre la salud de la población son más numerosos y graves. Los adultos con enfermedades crónicas, como los asmáticos, experimentan una reducción considerable de la función pulmonar. En los niños se produce inflamación de las vías respiratorias. De este modo, el aumento del número de muertes puede estar entre 5% y un 9% respecto al nivel de fondo estimado.

La ciudad de San Sebastián no está muy afectada por este contaminante, aunque a lo largo del periodo de estudio se han detectado dos registros preocupantes; uno, en 2013 en la estación de Puio, donde se superaron en 31 ocasiones los valores recomendados por la OMS de $100 \text{ mg}/\text{m}^3$, cuando la recomendación se encuentra en 25 días; y en 2014, cuando se superaron los umbrales en 27 ocasiones en la estación situada en la Avenida de Tolosa.

Tabla 137 Evolución de las emisiones de Ozono troposférico, O_3 en San Sebastián-Donostia

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Superaciones umbral de aviso a la población (3)										
Nº superaciones umbral de protección a la salud ($120 \text{ mg}/\text{m}^3$ de media octohoraria) (2)										
Puio							1			
Añorga										
Ategorrieta										
Avenida de Tolosa							10	1		
Easo				3						
Nº superaciones valor recomendado por la OMS octorario $100 \text{ mg}/\text{m}^3$ (1)										
Puio				9			31	6	2	11
Añorga										
Ategorrieta										
Easo				7	8					
Avenida de Tolosa								27		9
AOT40 (normativa) (máx. $18.000 \text{ mg}/\text{m}^3/\text{h}$)										

Fte. Observatorio de Sostenibilidad 2016 del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián y los Informes Anuales de calidad del aire de 2007 a 2016. Ecologistas en Acción

(1) Que además no deben superarse más de 25 días al año, según la OMS.

(2) La ley dice que el valor octohorario diario de $120 \text{ mg}/\text{m}^3$ de O_3 no se puede superar más de 25 días al año, según la OMS.

(3) La ley dice que cada vez que se supere el valor de $180 \text{ mg}/\text{m}^3$ de ozono durante una hora, hay que avisar a la población para que se tomen medidas de protección (umbral de información), la OMS dice que no se puede repetir más de 25 días.

Como conclusión puede decirse que en los últimos años ha mejorado considerablemente la calidad del aire de San Sebastián, gracias a las actuaciones realizadas para atajar las causas de los principales focos emisores (industria y tráfico), pero también debido a la crisis económica y a la menor actividad. En lo que se refiere a los contaminantes procedentes del tráfico, la transformación de la ciudad para favorecer el desplazamiento no motorizado, así como la canalización de viajes al transporte colectivo, han sido fundamentales.

9.6.4. Datos contaminación acústica

La Directiva 2002/49/CE fue transferida a la legislación española mediante el Real Decreto 1513/2005, de 16 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003 del Ruido, al tiempo que se creó el Sistema

básico de Información sobre contaminación acústica (SICA). Este sistema obliga a las ciudades a elaborar los Mapas Estratégicos de Ruido (MER) y sus Planes de Acción asociados para reparar las afecciones.

Hay que señalar que la contaminación acústica, lejos de ser una simple molestia, tiene consecuencias alarmantes en la salud de las personas. El ruido es el causante de un buen número de enfermedades, e incluso puede provocar la muerte. Sin embargo, son pocos los que protestan, los perjudicados se localizan en puntos concretos y no encuentran la solidaridad de otros vecinos. Durante muchos años quienes vivían en la Avenida de Juan Carlos I protestaron contra el ruido provocado por el paso de miles de vehículos a altas velocidades. La remodelación de este viario ha reducido la afección de los residentes de esta zona donostiarra.

Para analizar la relación de las actuaciones contempladas en el Plan de Movilidad Sostenible y Segura de San Sebastián-Donostia con la mejora de los niveles de contaminación acústica se dispone de los datos procedentes de los datos de ruido del estudio para la elaboración del Mapa de Ruido de la ciudad en 2002¹⁴⁰ y de los resultados de elaborar el Mapa Estrategia de Ruido (MER) en 2011. Es necesario recordar que el PMSS dedica una de las medidas del programa *Espacio público y ciudadano* a la reducción del ruido procedente del tráfico viario, por considerarlo como el de mayor impacto para la salud. Con anterioridad a la aprobación del PMMS el Estudio del Ruido de 2002 de la Sección Gestión y Disciplina ambiental del Ayuntamiento, utilizó el indicador recomendado por la Directiva europea que consistía en el porcentaje de población afectada por niveles superiores a los valores de referencia, es decir, a 55dBA para el periodo nocturno, y a 65 dBA para el diurno. Los resultados de las mediciones dieron los siguientes resultados:

Tabla 138 Población afectada por la contaminación acústica en la San Sebastián-Donostia, 2002-2011

2002	Periodo diurno (65 dBA)	Periodo nocturno (55 dBA)
Ferrocarril	1,2% (2.183 habitantes)	2,2% (4.003 habitantes)
Calles y carreteras	36,1% (65.689)	41,2% (74.969 habitantes)
2011		
Ferrocarril	0,32% (593 habitantes)	0,63% (1.168 habitantes)
Carreteras	1,49% (2.764 habitantes)	1,57% (2.912 habitantes)
Calles	27,09% (50.253 habitantes)	29,58% (54.872 habitantes)

Fte. Mapa de Ruido de la ciudad en 2002, por la sección de Gestión y Disciplina Medioambiental del Departamento de Medio Ambiente del Ayuntamiento de San Sebastián – Donostia, y el Censo 2001 INE

En 2002 el modo de transporte que mayor impacto tenía sobre la población en materia de ruido era el viario. Las calles y las carreteras afectaban a casi la mitad de la población donostiarra durante la noche. Puede observarse que en 2011 se redujo la población afectada, tanto por el ferrocarril como por el modo viario. El MER diferencia entre calles y carreteras para determinar el impacto; esto permite ver que, aunque el ruido generado por las vías de mayor capacidad y velocidad es mayor, sin embargo, la población residente en su entorno es menor y, por tanto, la población que sufre el ruido también. Sin embargo, el viario de la trama urbana, a pesar de las actuaciones que han podido acometerse entre 2002 y 2011 (entre otras, la reducción de un carril al tráfico en La Concha con la apertura de la variante, el calmado de tráfico o la peatonalización de algunas calles), continúa registrando impactos, tanto durante el día como durante la noche; eso sí, con cifras menores. Es de esperar que la actualización de estos datos muestre una reducción sustancial de la contaminación acústica.

Niveles de ruido diurnos y nocturnos en las calles de San Sebastián-Donostia, 2011		
	Día-24 horas	Noche
50-54 dBA		43.211
55-59 dBA	30.068	48.570
60-64 dBA	45.005	20.815
65-69 dBA	48.057	851
70-74 dBA	17.125	
>75 dBA	286	

Fte. Mapa Estratégico de Ruido de la aglomeración Donostia-San Sebastián Ayuntamiento de San Sebastián

¹⁴⁰ Mapa del Ruido de la ciudad en 2002, elaborado por la sección de Gestión y Disciplina Medioambiental del Departamento de Medio Ambiente del Ayuntamiento de San Sebastián- Donostia.

Los barrios más afectados por el tráfico viario son Amara, Egía e Intxaurreondo; y por el ferroviario Intxaurreondo, Egía y Gros.

9.6.5. Accidentes relacionados con la movilidad

El Ayuntamiento de San Sebastián lleva desde 2004 trabajando en la Estrategia de Seguridad Vial municipal. Además, fue uno de los primeros ayuntamientos en contar con una iniciativa de este tipo, el Plan de Seguridad Vial de Donostia San Sebastián 2006-2009 (Ayuntamiento de San Sebastián-Donostia, 2006). El PMSS de 2008 incluía los contenidos del Plan de Seguridad Vial.

Tabla 139 Accidentes de tráfico en San Sebastián - Donostia

	Muertos		Heridos graves		Heridos Leves	
	Total	Peatones	Total	Peatones	Total	Peatones
2010	4	4	54	12	889	105
2011	5	4	51	12	834	112
2012	1	1	31	8	834	109
2013	1	1	43	8	825	94
2014	1	1	48	13	916	114
2015	5	4	46	5	930	107
2016	2		47		920	

Fte. Jefatura de la Guardia Municipal del Ayuntamiento de San Sebastián-Donostia.

Hay un descenso de la siniestralidad desde 2010 hasta 2013, pero a partir de esa fecha se incrementaron especialmente los accidentes con heridos leves. Entre 2015 y 2016 descendieron los fallecidos y los heridos leves. Los atropellos en 2016 alcanzaron a 123 personas, aunque se desconoce su gravedad. La movilidad ciclista se ha consolidado como un modo de desplazamiento cotidiano y como tal experimentó algunas consecuencias negativas; los accidentes con víctimas aumentaron conforme creció el uso de la bicicleta. Así, si en 2013 se registraron 92 accidentes, en 2015 fueron 137. En la mitad de los accidentes con ciclistas está involucrada únicamente la persona que conduce la bicicleta. Otra parte importante de accidentes se produce en conflicto con los vehículos motorizados

Tabla 140 Tipología de accidentes según usuarios implicados

Tipo de accidente	2013	2014	2015
Ciclista solo	41	56	66
Ciclista con peatones	9	12	9
Ciclista con ciclista	4	10	13
Ciclista con vehículos motorizados	34	46	47
otros	3	1	1

Fte. Jefatura de la Guardia Municipal del Ayuntamiento de San Sebastián-Donostia.

9.6.6. Sedentarismo y obesidad

Como ya se ha señalado, en 2009 la OMS relaciona a los medios de transporte pasivos con uno de los factores causantes de la falta de actividad física de la sociedad actual. Y esta inactividad es el cuarto factor de riesgo de mortalidad más importante en todo el mundo. La Organización Mundial de la Salud a esta falta de ejercicio el 5,5% de la mortalidad, al tiempo que considera como causas de fallecimiento la obesidad y el sobrepeso (causantes del 4,8% de las muertes) o la elevada presión arterial, que provoca el 12,8% de los fallecimientos (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2015).

San Sebastián ha impulsado desde distintos ámbitos, sobre todo desde la movilidad, que la población haga ejercicio físico. Cuando se optó hace tres décadas por potenciar la movilidad peatonal y ciclista, se pensó en los múltiples beneficios que tendría también para la salud de los donostiarras. Ahora, pasado el tiempo, hay una nueva cultura en la que caminar y pedalear se ha convertido en el modo principal de desplazamiento dentro del municipio.

Si las personas opten por desplazarse en medios de transporte no motorizado (que no emiten contaminantes) o en transporte colectivo (que reduce sustancialmente las emisiones por viajero transportado) permite disfrutar de una mayor calidad del aire, y evita enfermedades asociadas a la

contaminación atmosférica y al ruido. Para comprobarlo se ha revisado la evolución de las causas de mortalidad entre la población residente en San Sebastián-Donostia desde el periodo de aprobación del Plan de Movilidad hasta 2016. Se observa cómo, en este periodo de tiempo, las muertes por enfermedades del sistema circulatorio han descendido, así como las del sistema respiratorio.

Tabla 141 Evolución de las defunciones por causa de defunción y periodo San Sebastián-Donostia

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Tumores	537	546	556	555	539	565	551	554	540	3
Enfermedades del sistema circulatorio	508	523	467	475	473	488	421	483	457	-51
Enfermedades del sistema respiratorio	191	164	152	151	163	158	202	174	172	19
Enfermedades del sistema digestivo	73	88	68	69	93	89	95	90	66	-7
Causas externas	54	49	53	59	66	64	65	73	80	26
Resto de enfermedades	422	451	459	458	507	479	552	634	570	148
Total	1.785	1.821	1.755	1.767	1.841	1.843	1.886	2.008	1.885	100

Fte. Eustat.

El 74% de la población donostiarra mayor de 16 años practica actividad físico-deportiva de forma regular. El 56% declara hacer un mínimo de 150 minutos, que es el tiempo recomendado por la OMS para tener una vida saludable (Donostia Kirola, 2017).

9.7. Claves para poder entender los resultados del PMSS de San Sebastián-Donostia

Para comprender el resultado del PMSS de San Sebastián-Donostia es conveniente hacerlo a la luz de una serie de factores.

9.7.1. La importancia del liderazgo

Cualquier proceso de cambio que requiera que otros modifiquen sus comportamientos con convicción necesita con personas o grupos de personas capaces de influir en su forma de actuar. Alguien que tenga las habilidades necesarias para incentivar y motivar a los demás a que participen en la construcción de una nueva idea de movilidad. Puede decirse que en San Sebastián, desde años antes, esa figura institucional era el alcalde Odón Elorza. Había sido concejal de tráfico entre 1979 y 1983, siendo alcalde José María Alkain en el gobierno EAJ-PNV:

“Siempre tuve en mente transformar la fisonomía de los espacios públicos ganando espacios para los peatones, mejorando el tránsito peatonal y el transporte colectivo, favoreciendo el uso de la bicicleta, poniendo dificultades al tráfico... Había viajado a ciudades alemanas en los noventa, y volví con la ilusión de trasladar aquellos esquemas de ciudades peatonales a San Sebastián”.

Sin embargo, hay que señalar que Odón Elorza tenía una cierta confusión sobre el actual Plan de Movilidad Sostenible y Seguro 2008-2016. Durante la entrevista realizada con motivo de esta investigación parecía referirse a otra cosa: ante la pregunta “¿recuerdas si fue aprobado el PMUS?”, la contestación fue “¿a qué llamas PMUS?” (Entrevista a Odón Elorza, 2014). Y acto seguido señalaba que si fue aprobado. Confundía los contenidos del Pacto de la Movilidad y del Plan General de 1995 con este nuevo Plan de Movilidad de 2008. Esto es así, hasta el punto de que Gerardo Lertxundi, Director de Movilidad entre 2008 y 2012 señaló en su entrevista una anécdota que verifica esta confusión: “los políticos no eran muy conscientes de lo que estaban aprobando [...] en 2010 siendo alcalde Odón [Elorza], hace unas declaraciones a la prensa explicando que va a hacer un PMUS para San Sebastián (cuando estaba ya aprobado), y confirma a los medios que ha estado hablando con unos asesores para su elaboración”. Lertxundi añade que “por aquellos días había venido un consultor, Salvador Rueda y convenció a Odón [Elorza] de que había que hacer un Plan de Movilidad, y Odón [Elorza] le compró la idea” (Entrevista a Gerardo Lertxundi, 2014).

La figura de Odón Elorza llama la atención por su propia evolución y por el convencimiento de algunas ideas, que no fueron fáciles de transmitir en los primeros momentos de transformación de la ciudad y de la introducción de las infraestructuras no motorizadas. Alfonso Sanz señalaba en su entrevista:

“Cuando en 1989 Odón estaba en la oposición, realicé un informe avalado por los técnicos municipales Pablo Otaola y Santi Peñalba sobre las deficiencias del recorrido de bicicletas por el Urumea, que iba de ningún sitio a ninguna parte, Odón nos llamó Torquemadas por criticar al alcalde del momento. Pero cuando llega Odón a la alcaldía, acoge la bandera de la movilidad porque le funcionan las medidas y las elecciones le salen bien. Los comerciantes estaban contentos con el primer eje peatonal y comienzan a pedir peatonalizaciones. El alcalde fue construyendo un discurso, estudiando y opinando sobre la movilidad” (Entrevista a Alfonso Sanz, 2015).

A partir de ese momento ciudadanía, técnicos y políticos empezaron a moverse orquestados por el alcalde Odón Elorza para transformar la ciudad hacia pautas de mayor sostenibilidad. El propio alcalde daba ejemplo, se desplazaba en bicicleta o caminaba. Durante 12 años fue presidente de la Comisión de Circulación y Transporte de la Federación de Municipios y Provincias (FEMP). Daba conferencias en congresos nacionales e internacionales para contar las experiencias de movilidad sostenible en su ciudad. Cabe destacar la conferencia inaugural que impartió en el Congreso Internacional de Peatones que se celebró en San Sebastián, y cuyo contenido fue destacado por los organizadores¹⁴¹:

“Hemos visto en San Sebastián, gracias al ejemplo del alcalde Odón Elorza, que nuestra contribución a la habitabilidad de una ciudad es más evidente si existe un fuerte matrimonio político y técnico unido por un plan a largo plazo. Si esa relación se funda en una sólida columna vertebral ideológica que centre sus políticas en las personas, ya sea para el entretenimiento o para las actividades cotidianas, sí reconoce y utiliza los procesos democráticos, si es multidisciplinar y se vincula a otras propuestas estratégicas y contribuye a la solidez económica” (Walk21, 2002).

En aquel discurso Odón Elorza señaló lo siguiente:

“Nuestra contribución a la habitabilidad de la ciudad se hace más comprometida cuando existe un fuerte matrimonio entre políticos y técnicos que están unido por un plan a largo plazo, respaldado por una sólida columna vertebral ideológico que centra las políticas en las personas, si la motivación es por placer, recreación o para actividades cotidianas, reconoce y utiliza los procesos democráticos, es multidisciplinar y se conecta con otros documentos estratégicos y proporciona un resultado económico sólido” (Walk21, 2002).

Este discurso en el Palacio del Kursaal permite comprobar la evolución personal del propio alcalde, pero también su capacidad de convicción para orquestar, no solamente a técnicos y políticos, sino al conjunto de la sociedad donostiarra, en una misma dirección. Es cierto que la figura de Odón Elorza es, como algunos insisten, muy personalista, tal y como señala Mikel Iriondo, pero “empezó a impulsar y se convenció para lo bueno y para lo malo... Antes de aprobado el Plan General, se comenzaron a ejecutar muchas cosas, y la relevancia política de Odón hizo que muchas cosas se entendieran” (Entrevista a Mikel Iriondo, 2014).

9.7.2. Un equipo técnico formado, convencido y coordinado

Para transformar el modelo de movilidad es necesario un equipo técnico formado, concienciado y con ganas de escuchar las demandas de políticos y ciudadanos. No siempre los técnicos municipales hacen exactamente lo que les dicen los políticos. Con más frecuencia de la deseada intentan introducir sus propias ideas dentro de la planificación municipal. Ideas que, por otro lado, son legitimadas por los colegios profesionales correspondientes y fruto de un paradigma del urbanístico y de movilidad muy expansionista, favorable a la movilidad motorizada. Así fue durante muchos años en muchos ayuntamientos españoles.

¹⁴¹ “We have learned in San Sebastian, from the example of Mayor Odon Elorza, that our contribution to a city’s liveability becomes more pronounced when there is a strong political and technical marriage which is united by a long term plan; is underpinned by a sound ideological backbone which centres policies on people, whether the motivation is for pleasure, recreation or for everyday activities; recognises and uses the democratic processes; is multidisciplinary; connects to other strategic documents and provides a sound economic case”. Walk21 (2002) Walk21 III: Donostia, San Sebastian. Disponible en <https://www.walk21.com/san-sebastian>

Sin embargo, en San Sebastián hace treinta años los técnicos hicieron cosas distintas. Comenzaron a romper el paradigma de la motorización, de forma aún tímida, pero dieron uno de los pasos más importantes: la introducción de la movilidad peatonal y ciclista como formas de transporte en el planeamiento urbano. Corría el año 1988 y por primera vez en la historia del urbanismo español se diseñaban redes ciclistas y peatonales adjudicándolas la misma categoría que se hacía con las carreteras o el ferrocarril.

Mikel Iriondo, arquitecto municipal, miembro del equipo del Plan General de 1995 y también del Plan General de 2010, señalaba el papel del director de la Oficina del Plan General a finales de los ochenta:

“Hay que subrayar el protagonismo de una persona, Pablo Otaola en la revisión del Plan General de 1995. Asumió la dirección desde la consciencia del trabajo a largo plazo. Aunque el equipo de gobierno municipal no compartía el planteamiento, dejaba hacer, la constancia de Pablo fue muy importante” (Entrevista a Mikel Iriondo, 2014).

Este momento ha sido bien descrito por Alfonso Sanz: “en 1987-1988 empieza a cristalizarse un cambio técnico, las personas que están dirigiendo el Plan General estaban buscando otros caminos para desarrollar el urbanismo y otras infraestructuras de transporte y movilidad”. Las ideas se habían construido por lo menos diez años antes, desde finales de los setenta, y tomaron más fuerza cuando se vieron las consecuencias que tenía el automóvil para la ciudad:

“Se había reflexionado sobre cómo realizar ese cambio, pero en pocos sitios se había podido plasmar en documentos técnicos sensibilizados,... y además que estaban contratados por el Ayuntamiento para realizar esa tarea....aunque los políticos realmente no habían pensado en el cambio del modelo de ciudad, e iban a remolque de lo que decían los técnicos de la Oficina del Plan General” (Entrevista a Alfonso Sanz, 2015).

Los políticos, sin embargo, han sabido reconocer la labor innovadora y constante de estos profesionales. Odón Elorza subrayaba la importancia de los técnicos:

“Antes de nada me gustaría señalar que si lo que se ha hecho durante veinte años tiene algún valor, fue posible, es la consecuencia de un equipo técnico volcado en materia de tráfico y de urbanismo deseoso de hacer estas transformaciones, y por tanto, de una complicidad absoluta entre la parte técnica y los políticos del ayuntamiento” (Entrevista a Odón Elorza, 2014).

Un aspecto fundamental a lo largo de todos estos años ha sido el trabajo coordinado con la Guardia Municipal. Para Alfonso Sanz (2015), en “los ochenta la policía tenía muy claro el cambio, tenía ideas, estaban concienciados, funcionaron muy bien con el tema de la OTA”. Esta idea la recalca Odón Elorza (2014): “Los mandos siempre colaboraron en el cambio de la política de movilidad, el jefe de la guardia municipal o los oficiales, asistían al Consejo Asesor de Tráfico; además el concejal de movilidad o tráfico también tenía las competencias de la Guardia Municipal” lo que facilitaba la coordinación.

El propio jefe de la Guardia municipal, Mikel Gozón, señalaba cómo los mandos se coordinaban con los responsables de movilidad para planificar las tareas diarias. Relataba el momento en que se puso en marcha la OTA de forma convencida: “Fue un impulso para evitar el colapso permanente en que se había convertido el Centro de la ciudad”. Aunque reconocía que les correspondió hacer el papel “más feo, el papel coercitivo, el papel represivo”. Pero señalaba que “entiendo que un técnico hace las cosas pensando... la situación era caótica había que darle una solución” (Entrevista a Mikel Gozón, 2014)

Quienes tomaron las medidas en los años ochenta formaban un pequeño grupo de técnicos dedicados a estos temas, en coordinación con Urbanismo y con la Guardia Municipal. Con el tiempo se ha logrado una estructura mayor, con un cuerpo técnico y asesores externos que ha permitido consolidar la movilidad dentro del organigrama municipal. Cuenta con cuatro secciones técnicas (movilidad, aparcamientos, administración y operativa de movilidad), y de su competencia dependen los Agentes de la Movilidad (que no son Guardia Municipal pero son agentes de la autoridad) o los especialistas en coordinación de la movilidad con los técnicos de otras áreas o departamentos.

El proceso final ha permitido crear un sólido equipo técnico desde el Departamento de Movilidad del Ayuntamiento que ha sabido profundizar en temas sectoriales que, en otras épocas, podrían parecer absurdos. Esto ha llevado a dedicar técnicos municipales a coordinar proyectos de camino escolar seguro, o a planificar la movilidad de los polígonos industriales y empresariales que actualmente son centros atractores de la movilidad y causantes de la mayor parte de los problemas generados en las ciudades por la motorización de los desplazamientos.

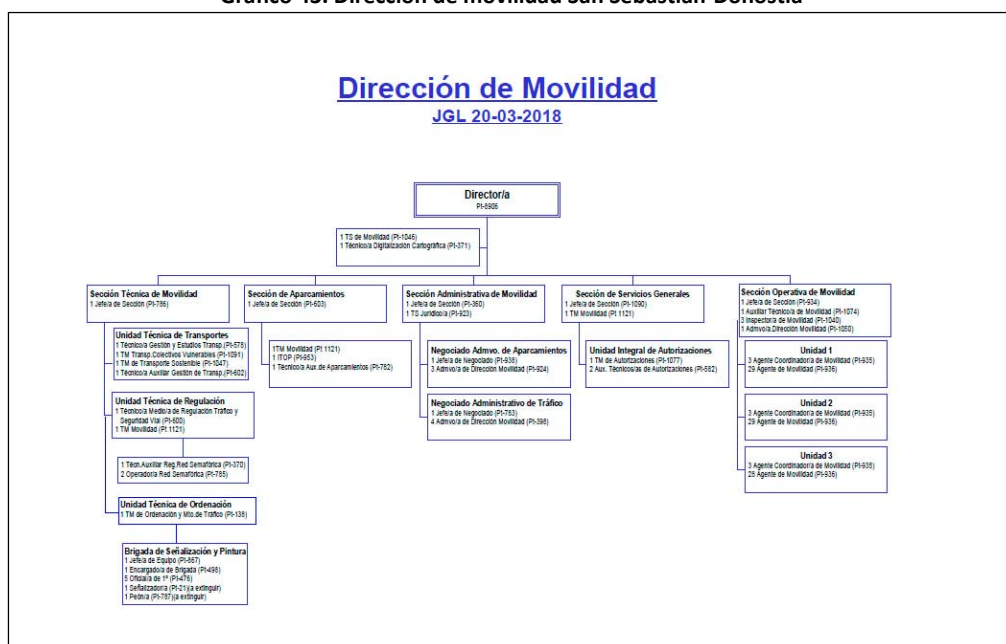
9.7.3. Una sólida organización municipal con áreas y departamentos coordinados

La movilidad no es sólo responsabilidad del departamento de tráfico y transporte, como ocurría años atrás en la administración municipal. La planificación integral de la movilidad, tal y como se plantea en los Planes de Movilidad, requiere de una visión transversal que logre implicar a todas las áreas con competencias en aspectos muy diversos relacionados con los desplazamientos de personas y mercancías. Hay que trabajar desde los departamentos responsables de las obras públicas, la educación, la salud, el urbanismo, la actividad económica, los servicios sociales, la policía o la cultura.

En San Sebastián-Donostia se gestó un esquema de trabajo coordinado, que se formó poco a poco. Se inició con algunas personas dedicadas a movilidad, tal y como señala Mikel Gozón “antes el ayuntamiento no tenía estructura técnica suficiente, luego se ha ido haciendo grande, disponen de un importante cuerpo de técnicos” (Entrevista a Mikel Gozón, 2015).

Al final se consiguió que estuvieran implicados un buen número de funcionarios procedentes de áreas diversas lo que facilitó la puesta en marcha de las medidas. La transversalidad en la ejecución de las actuaciones permitió que la movilidad trascendiera del departamento de movilidad. Cada uno, desde su parcela de competencias, modelaba su área para colaborar en algunas tareas sectoriales, desde el medio ambiente, la educación, la Guardia Municipal, el urbanismo, los servicios sociales o los deportes. Mikel Gozón, director de la Guardia Municipal cuenta como se coordinan: “a nosotros nos comunican lo que hay que hacer, las necesidades que esos cambios puedan ocasionar y las ponemos en práctica. Yo tengo un mando que se coordina diariamente con los agentes de la movilidad” (Entrevista a Mikel Gozón, 2014).

Gráfico 43. Dirección de movilidad San Sebastián-Donostia



Fte. www.donostia.eus

A pesar de este buen hacer dentro del ayuntamiento, Gerardo Lertxundi, director de Movilidad cuando se aprobó el PMSS, es crítico y señala “falta de coordinación, falta de interiorización por parte de los políticos del Documento, están de acuerdo en las ideas generales, porque está bien, pero luego no lo asumen”. Parte de esta situación se debió a que el momento inicial de implantación del Plan de Movilidad coincidió con la crisis económica, lo que repercutió en la labor del equipo técnico. En 2010 llegaron los recortes de la crisis por lo que Lertxundi señala que “las cosas no fueron tan estupendas, aunque el ayuntamiento había aprobado el Plan, y en el documento se hablaba de la aplicación de unos recursos económicos, luego no se han aplicado” (Entrevista a Gerardo Lertxundi, 2014).

Josu Benaito, responsable de la redacción del PMSS en su momento, señala que “el problema de la administración pública es que cada departamento hace su plan, con lo que estamos llenos de planes, que no son a veces ni siquiera un plan, a veces son tan solo una declaración de intenciones”. En este sentido, Benaito cree que el PMS debería integrarse dentro del Plan General de Ordenación Urbana, por su vinculación con los usos del suelo, y habla de la necesidad de crear “un plan de gestión de la realidad urbana”. Lo que tiene claro es que “se necesita una única figura de gestión, porque de otra forma, todo es muy complicado; se duplican los procedimientos: la participación, la información pública, el seguimiento, la gestión, debe haber coordinación, evitar solaparse y hacer trabajo extra”. (Entrevista a Josu Benaito, 2014). Desde una posición parecida, Manuel González, del Observatorio de la Bicicleta, señalaba que hay que conseguir “adecuación y armonía entre los diferentes departamentos para poder pensar en los retos de la ciudad del futuro” (Entrevista a Manuel González 2014).

En este buen hacer, Odón Elorza (2104) señalaba la importancia que tuvo la permanencia durante varias legislaturas del mismo equipo de gobierno y la continuidad del equipo técnico del Plan fue, sin duda, un aspecto fundamental para implementar las medidas.

9.7.4. La temprana llegada de una nueva cultura de la movilidad

Los cambios culturales no surgen de forma automática, es necesario un proceso de información a la población, de concienciación y convicción respecto a las nuevas ideas, a la nueva forma de mirar los problemas y decidir las soluciones. El proceso se desarrolla durante amplios periodos de tiempo que son los que dan oportunidad a la reflexión, al debate y a optar libremente por la mejor opción.

Veinte años antes de que se publicara el Libro Verde de la Comisión Europea “Hacia una nueva cultura de la movilidad” (Comisión Europea, 2007), San Sebastián-Donostia, quizá sin saberlo, había comenzado una transformación cultural de su movilidad urbana y de cómo entender el espacio público, una nueva manera de afrontar los problemas que tenía en aquel momento la ciudad.

Alfonso Sanz (2015) sitúa la transformación cultural en 1987-1988 cuando “comienza un cambio técnico”. La introducción de nuevas ideas favorables a los peatones y ciclistas en la revisión del Plan General fue el primer paso a finales de los ochenta que permitió abrir un debate y una reflexión sobre el modelo de ciudad y de movilidad. Aunque Sanz señala que “las ideas se habían generado una década antes, a finales de los setenta, nunca se habían plasmado en un documento como ocurrió en San Sebastián” y añadía: “Las ideas procedían de una crítica compleja sobre el papel del automóvil en la ciudad que procede desde el comienzo de la presencia del automóvil en la ciudad y que se encuentra a lo largo de todo el siglo XX”. Señala que esta crítica toma fuerza al manifestarse las consecuencias del modelo en forma de contaminación, ruido, congestión o accidentes (Entrevista a Alfonso Sanz, 2015).

La firma del Pacto Cívico por la Movilidad en 1991 por parte de la ciudadanía, los grupos políticos, el tejido asociativo y los comerciantes, supuso un momento clave para visibilizar el cambio que se proponía. Puede decirse que se trataba de un primer acercamiento a una estrategia de la movilidad sostenible. En donde se decía:

”Daremos prioridad a los medios de transporte más respetuosos con el medio ambiente, en particular a los desplazamientos a pie, en bicicleta y en transporte público, y situaremos en el centro de nuestros esfuerzos la planificación para potenciar dichos medios” (Consejo Asesor de Movilidad, 1999).

Este consenso permitió el cambio. Para Josu Benaito (2014) “La cultura hay que ir haciéndola entre todos, las leyes no sirven; porque Europa nos diga que debemos ser sostenibles no lo vamos a ser”. El compromiso respaldado por el Pacto de la Movilidad fue lo que permitió continuar trabajando con actuaciones atrevidas en los años siguientes y con resultados exitosos.

Aunque no hay que olvidar la fuerte contestación ciudadana cada vez que se cambiaba la funcionalidad de una calle a favor de los peatones. Benaito señala que “cuando le dices a alguien que salte el río que no le va a pasar nada, y salta, hasta que no está al otro lado del río, no se lo cree”. Con los cambios de la movilidad fue algo parecido, los comerciantes no creían que las calles peatonales serían buenas para su negocio, sin embargo hasta que no se transformaron no se convencieron que era cierto. A partir de entonces hacían cola para peatonalizar sus calles. Se puede decir que se supo aguantar el conflicto un tiempo y se recogieron los frutos, todo fue cuestión de paciencia, de saber esperar (Entrevista a Josu Benaito, 2014).

Para Manuel González, director del Observatorio de la Sostenibilidad de la Fundación Cristina Enea, el cambio cultural tenía su origen en el hecho de que “San Sebastián ha sido siempre una ciudad que miraba más a Europa, lo que les permitía acceder a elementos de modernidad en el sentido positivo”. Otro aspecto que ha ayudado, según González, fue “la escala de una ciudad, una ciudad pequeña con una parte llana de 2 km de diámetro que permite caminar”...señala que “somos deudores del elemento de atracción de la ciudad” (Entrevista a Manuel González Baragaña, 2014)

El cambio cultural según Alfonso Sanz (2105) “no pasa sólo en San Sebastián, también en otras ciudades españolas como Vitoria, que históricamente ha desarrollado un urbanismo de vanguardia más avanzado que en otros sitios. Ha habido una cultura técnica algo distinta”. Este urbanismo de vanguardia conectaba con la movilización social, pero en San Sebastián se trata de una “cuestión interna de procesos culturales y sociales que se estaba viviendo allí”

Este trabajo de reflexión en el marco del consenso, lento, pero constante ha hecho posible que en la actualidad sea más fácil introducir cambios. La sociedad no solo es que esté más predispuesta a aceptarlos, sino que es quien los solicita.

9.7.5. Un proceso de participación en movilidad desde hace tiempo

El cambio de paradigma de la movilidad en San Sebastián-Donostia se ha producido en un contexto de amplia reflexión y debate con la ciudadanía, los agentes sociales y económicos de la ciudad. Se han creado herramientas permanentes de participación pública como el Consejo Asesor de Movilidad primero, o el Observatorio de la Bicicleta después.

Para Alfonso Sanz (2015) la participación es fundamental, es una herramienta que requiere un cambio cultural. Ni siquiera cuando culturalmente la población está más concienciada, nunca se debe prescindir de la participación”.

El Consejo tuvo su origen, según Josu Benaito, en el momento en que se realizan los primeros cambios de la circulación en 1993, momento en que “se constituyó debido a las polémicas surgidas en torno a los cambios de tráfico, en un primer momento se denominó Consejo Asesor de Tráfico”. Posteriormente, en 1999 se creó el Consejo Asesor de Movilidad y se firmó el Pacto Cívico por la Movilidad. En 2015 ha vuelto a modificar el nombre denominándose ahora Consejo Sectorial de Movilidad. Este cambio se

debe a la necesidad legal de unificar la denominación de todos los Consejos municipales (Entrevista a Manuel González Baragaña, 2014).

En el primer Consejo de Movilidad la presidencia estaba ocupada, o bien por un técnico de urbanismo o por el Director de Tráfico, que era el que llevaba la dirección. Odón Elorza (2014) señalaba que “hubiera sido conveniente haberle dado la presidencia a una persona que no tuviera relación con el ayuntamiento” para que hubiera mayor parcialidad. En el nuevo Consejo la presidencia volvió a estar cubierta por un político, la concejala delegada de Movilidad y Transportes, la vicepresidencia por el representante del Real Automóvil Club Vasco-Navarro (RACVN), y un concejal representante de cada uno de los partidos.

Lertxundi (2014) indica que cuando llegó a la Dirección de Movilidad, se encontró “con un Consejo de Movilidad con falta de concreción intenté estructurarlo, sin éxito, pretendí marcar una serie de reuniones anuales, organizarlo por áreas de trabajo y temas distintos”. Añade que “es una herramienta muy poderosa, que se ha utilizado y se sigue haciendo, solamente para la ‘gloria política’ se ha convertido en una herramienta al servicio de los políticos”. En este sentido Odón Elorza (2014) reconocía que asistía al Consejo y que “incluso hablaba en exceso, más de la cuenta, quizá porque llevaba el tema de la movilidad desde un enfoque más personal”.

El Consejo contaba con una Comisión permanente para, llegado el caso, resolver problemas de urgencia. En el Consejo están representadas aquellas entidades ciudadanas y colectivos de especial relevancia social en el ámbito de la movilidad: Elkartu, Kalapie, la Federación Mercantil de Gipuzkoa, la Asociación Vecinal Lantxabe, Radio Taxi Donosti, Begiris Elkartea, el Real Automóvil Club Vasco-Navarro, la Universidad del País Vasco, Parkia, el Observatorio de la Bicicleta, la plataforma de comerciantes SShop, el .Colegio Oficial de Arquitectos Vasco-Navarro, la Compañía del Tranvía de San Sebastián, Donostialdea, Guitrans, y la Autoridad Territorial del Transporte de Guipúzcoa. Había la posibilidad de que asistieran también hasta cuatro personas interesadas con voz pero sin voto, además de la Secretaria del Consejo, el personal técnico municipal de la Dirección de Movilidad, la Guardia Municipal y una persona en representación de la Concejalía Delegada de Movilidad.

Los diversos participantes tenían internalizada la necesidad del cambio hacia una nueva cultura de la movilidad. Lourdes Lázaro, señalaba que el “comercio de cercanía es fundamental para la movilidad sostenible” (Entrevista a Lourdes Lázaro, 2014). Esta idea dicha desde el sector del comercio, hubiera sido impensable en otras épocas, pero la peatonalización terminó siendo la razón por la que mucha gente acudía a comprar al Centro. Otro miembro del Consejo de Movilidad, Luis Murguía, del Real Automóvil Club Vasco-Navarro, señalaba que defienden es a los buenos conductores, y para eso hay que respetar las reglas, hay que racionalizar el uso del coche, no se trata de hacer nuevas carreteras, sino de gestionar mejor lo que ya hay” (Entrevista a Luis Murguía, 2014)

En relación con el Plan de Movilidad 2008-2024, Gerardo Lertxundi (2104) cree que “la participación es absolutamente necesaria”. De igual manera opina Odón Elorza cuando dice que “no es posible un Plan de Movilidad sin un proceso de participación continuado, sin la complicidad absoluta de técnicos y políticos, sin una especial dedicación por parte de la alcaldesa o el alcalde. Si ellos no lo ven, al final se fracasa” (Entrevista a Odón Elorza, 2014)

Sobre la frecuencia de las reuniones, Lertxundi (2014) afirma que el Consejo “no se reunía con una periodicidad determinada, sino cuando lo quería el concejal de turno, cuando el mayor interés del se encuentra en la participación de los ciudadanos”. De todas formas Lertxundi dice que el Consejo Asesor ha servido para avanzar. El Plan de Potenciación de la Bicicleta se presentó en el Consejo e incluía una batería de 10 tramos ciclistas que se presentaron en ese órgano. A partir de aquel momento pudieron hacer algunas modificaciones.

El funcionamiento del Consejo ha sido criticado por sus miembros. Para Lourdes Lázaro (2014) gerente de Shops Donostia, la dinámica del Consejo no era la adecuada: “Se debate sobre las propuestas que ya se han presentado. No se dispone previamente de la documentación o los plazos están muy ajustados. No es un consejo, ni es decisorio, ni ejecutor”

Luis Murguía (2104) es especialmente crítico con el Consejo: “Lo que interesa es que parezca que funciona, dar la impresión de que participas, es un paripé. Lo que interesa es que parezca que se participa mucho, aunque luego en realidad no se tenga en cuenta la opinión de la gente”. Según Murguía los que participan deben contar con técnicos de apoyo, se necesita mucho tiempo para revisar la documentación y hacer las sugerencias y en mi caso no lo tengo”. Aunque también reconoce que “criticarlo es muy fácil”.

Higinio Otazu, presidente de Kalapie, señalaba que cuando entraron a participar en el Consejo de Trafico “nos tomaban por locos, pero nos distinguimos por plantear alternativas viables desde un planteamiento crítico. A partir de entonces hemos tenido una relación fluida y se nos permite entrar en el Consejo de Trafico” (Entrevista a Higinio Otazu, 2014).

En este proceso de participación ha tenido mucha importancia la continuidad de la política de movilidad en el gobierno municipal, independientemente del partido político que estuviera en el gobierno. Que la ciudadanía opine sobre las políticas de movilidad es un hecho ineludible, sin el consenso ciudadano la planificación de la movilidad no es posible.

9.7.6. Proyectos europeos que ayudan a ejecutar las medidas

San Sebastián lleva tiempo participando en proyectos europeos que le han servido tanto para aprender de otras ciudades sus prácticas exitosas, como para proyectar las medidas que ha implantado a otras ciudades. El intercambio de experiencias ha sido muy importante en la mejora de la movilidad hacia la sostenibilidad en la ciudad donostiarra. De todos ellos el Proyecto Civitas Archimides ha sido el que mayor impacto ha tenido sobre la ciudad y en especial sobre el transporte colectivo de DBus.

Pero San Sebastián desarrolló otros proyectos de menor envergadura como el Switch (Embracing Active Travel for Health), para cambiar el comportamiento de las personas en sus desplazamientos con el objetivo de mejorar su salud. En 2012 participó en el proyecto Quest, para aplicar una metodología que mejorase la calidad del transporte urbano. Entre 2012 y 2014 se desarrolló el proyecto SITE, Smart Integrated Tickening for Europe. Y por último lo hizo en el proyecto TIDE (Transport Innovation Deployment for Europe), una medida piloto para la puesta en funcionamiento de los ciclocarros de distribución de mercancías en la última milla, a las que llamaron txitas.

El primer proyecto relacionado con la movilidad sostenible en el que participó la ciudad de San Sebastián fue Snowball apoyado por Intelligent Energy for Integrated Urban and Mobility Planning, entre 2005 y 2007. Como resultado final del proyecto había que realizar un Plan de Movilidad donde se definían escenarios de ahorro energético. El consorcio estaba formado por las ciudades de Martin, Zvolen, Verona, Hilversum, Estocolmo, Tranava, Ludwigsburg, San Fernando de Henares y, lógicamente, San Sebastián.¹⁴² Según la coordinadora del proyecto, Isabel Velázquez, San Sebastián no aprendió nada de las otras ciudades, era un grupo muy flojo con pocas experiencias en movilidad sostenible, pero la ciudad donostiarra pudo introducir alguna idea como la importancia de la movilidad peatonal, frente al protagonismo que en tienen la movilidad ciclista en las ciudades europeas.

En 2008 San Sebastián ya tenía aprobado su Plan de Movilidad donde se definía una agenda programática para alcanzar la movilidad sostenible, lo que sirvió de base para la presentación al proyecto Civitas-Arquímides (2009-2012). Estaba enmarcado en el VIIº Programa Marco Civitas de la

¹⁴² También participaban empresas, insitutos y universidades como Gea 21, Goudappel Coffeng, Senter Novem, la Slovenská Technická Univerzita de Bratislava, la Universidad Tecnológica de Varsovia, Net Engineering, JT y Joachim Eble Architektur.

Comisión Europea y su objetivo era promover e implementar medidas de transporte sostenible. Reunió a seis ciudades europeas entre las que se encontraban Brighton & Hove (UK), Usti Nad Labem (CZ), Iasy (RO), Moza (IT) y Aalborg (DK), para acometer aspectos relacionados con la creación de sistemas de energía eficiente en las áreas urbanas de tamaño medio potenciando el uso de combustibles alternativos, servicios de movilidad que promovieran nuevas formas de uso y compara de medios de transporte eficientes y menos contaminantes, promoción de servicios logísticos y fomento del transporte público.

Para Gerardo Lertxundi el PMUS corrió el riesgo de que “quedara todo en agua de borrajas”. Pero que “hubiera un proyecto Civitas, con dotación económica importante... sirvió para poder llevar a cabo las medidas”. Plan gestión de la movilidad en campus universitario 2009-2012 para impulsar los transportes alternativos. Según Isabel Velázquez, coordinadora del proyecto Civitas desde la consultoría externa, “gracias al Civitas, San Sebastián es una referencia en movilidad sostenible, ha servido además para captar importantes subvenciones para la implementación de medidas” (Entrevista a Isabel Velázquez, 2014). Así fue reconocido cuando en 2012 se le otorgó a San Sebastián el premio del Foro Civitas de la Comisión Europea otorgó el premio “Ciudad del Año”.

9.7.7. El reconocimiento a través de los premios recibidos

El reconocimiento del buen hacer en la ciudad de San Sebastián en materia de movilidad y sostenibilidad ha sido premiado en varias ocasiones, una vez aprobado el Plan de Movilidad: En mayo de 2008 recibió el premio Ciudad Sostenible otorgado por la Fundación Forum Ambiental y Ecocity (con la colaboración y patrocinio del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Ecoembes y FIRA de Barcelona) por sus actuaciones de peatonalización, apoyo al transporte público y fomento de la bicicleta para reducir el uso del vehículo privado en el interior de la ciudad.

En 2012 el Foro CIVITAS de la Comisión Europea otorgó el premio Ciudad del Año a la ciudad de San Sebastián-Donostia por sus iniciativas en movilidad sostenible, en concreto, por su enfoque integrador que incluía desde el uso de la bicicleta hasta el transporte público, pasando por la planificación de viajes personalizados, y la existencia de un Consejo Asesor compuesto por 29 miembros que adoptaban decisiones en esta materia.

La implantación del Plan de Transporte Vertical, que se incluía dentro del Plan de Movilidad Urbana Sostenible y del Avance de Revisión del Plan General, permitió a San Sebastián ser seleccionada por el Comité de Buenas Prácticas patrocinado por Dubái 2014 y catalogada como BEST UN Hábitat.

Finalmente, en 2015 la Conferencia ECOMM (European Conference on Mobiliyy Management), celebrada en Utrecht, otorgó el premio de gestión de la movilidad a la ciudad de San Sebastián por su participación en el Proyecto TIDE y su activo impulso al proceso de intercambio de conocimiento en materia de aparcamiento subterráneo para bicicletas con la ciudad holandesa de Groningen

9.7.8. Algunas herramientas de seguimiento y herramientas de evaluación

En 2012 se otorgó a San Sebastián el proyecto europeo Quest para fomentar la movilidad sostenible; como parte de Steer. Se trataba de una herramienta de gestión de la calidad desarrollada para ayudar a la implementación de las políticas de movilidad sostenible en ciudades medias con la colaboración de expertos de Quest. Consistía en aplicar una herramienta de auditoria que certificase la sostenibilidad del transporte en la ciudad.

Permitía ir un paso adelante en las fases del PMUS de seguimiento, evaluación y control de la movilidad urbana y de las políticas de movilidad. En la actualidad no existen herramientas que auditen indicadores de evolución de los principales componentes de la movilidad.

Durante 25 años el municipio ha desarrollado diversas políticas para proporcionar una movilidad más sostenible. El proceso de auditoria resultó muy útil al ofrecer otro punto de vista a la ciudad y la ayuda de un experto externo para definir las medidas precisas y resumidas en un Plan de Acción que pretende mejorar la movilidad urbana. El plan recogía también aspectos ya conocidos, como la modificación de las políticas de aparcamiento y las necesidades de desarrollar vías ciclistas.

El proceso de auditoria tuvo que superar algunas dificultades, al tener que involucrar a todos los agentes interesados, pero concluyó satisfactoriamente y el Plan de Acción propuesto ha sugerido buenas ideas para implantar en los próximos años. En definitiva, ayudó a asegurar el apoyo de los agentes necesarios. Lertxundi (2014) piensa que es complicado un seguimiento adecuado, si nunca hubo interiorización de los objetivos del Plan, sin un conocimiento previo.

Josu Benaito (2014) señalaba respecto al seguimiento que “la idea era ir desarrollando los programas de actuación y al mismo tiempo elaborar los informes bianuales de evaluación, que no se ha hecho. “Queremos hacer una revisión del PMUS 2008 y ver qué nos faltaría. Sobre la periodicidad del seguimiento, opinaba que una evaluación anual sería excesiva, por lo que en principio se planteaba una evaluación cada dos años, aunque tampoco se ha podido hacer. Benaito señalaba también en relación con el proceso de seguimiento: lo “que vamos a hacer es ver los resultados, la evolución que se ha tenido realmente sobre lo que preveía el PMUS, y cuál ha sido el resultado, y más que en datos que pueden ser más o menos positivos, ver en qué campos se ha trabajado y en cuales no” (Entrevista a Josu Benaito, 2014).

En relación a la evaluación y al cumplimiento de los objetivos, Josu Benaito señalaba que en el momento en que comenzó la crisis fue cuando se aprobó el Plan y se puso en funcionamiento. Lógicamente, se vio afectado por los recortes y, excepto los proyectos europeos en los que San Sebastián ha participado, no se ha podido poner en marcha muchos programas. Las reducciones que se puedan haber conseguido, señalaba ya en 2014, no son debidas al PMUS sino que están relacionadas con la reducción de la actividad económica debida a la crisis. Por otro lado, reconoce la dificultad de cumplir los programas de actuación. “Los objetivos que marca el PMSS plantean previsiones que no se pueden lograr, y fracasan. Es muy difícil pensar que se va a cambiar el reparto modal de una forma determinada, hay que plantear “horquillas amplias” (Entrevista a J Benaito, 2014).

Alfonso Sanz echa en falta la evaluación. “Es cierto que en San Sebastián se está haciendo más que en otros sitios, pero son asignaturas pendientes. El Observatorio de la Bicicleta o el de la Sostenibilidad funcionan como órganos de seguimiento de los indicadores desde el momento inicial se evalúan. El problema es que es caro, necesita recursos que financien las mediciones, las entrevistas, los conteos” (Entrevista a Alfonso Sanz, 2015)

Higinio Otazu, presidente de Kalapie, cuenta cómo se desarrolla una de las herramientas de seguimiento surgidas a partir del PMUS, el Observatorio de la Bicicleta: “Se trata de una iniciativa entre el Ayuntamiento y Kalapie con el objeto de fomentar la bicicleta, realizamos una memoria anual sobre la evolución de la movilidad ciclista, y hacemos el seguimiento de una serie de indicadores. De esta forma, nos hemos convertido en uno de los pocos ayuntamientos que recoge la información sobre la movilidad ciclista” (Entrevista a Higinio Otazu, 2014).

9.7.9. Un Plan de Movilidad con futuro

A Lertxundi (2014) le parece bien el PMUS actual en tiempos, plazos o tipo de medidas, pero le falta una conexión real con el presupuesto programado. Josu Benaito (2014) opina que le sirve el PMUS existente. Algunos proponen la reconducción del plan: “Cogería el anterior que ya existe, y lo haría de forma parecida, actualizaría la información en base a lo que recoge el PMUS 2008-2024 (Entrevista a Gerardo Lertxundi, 2014). Para Benaito (2014) “nuestra idea es revisarlo y hacer un documento sencillo, con programas poco definidos ya que luego no se pueden cumplir”.

“En este momento estamos mirando las posibilidades, las propuestas se van a realizar con elaboración interna municipal, quizá se contrate la actualización de los datos, sin embargo señala que se realizara con poca participación, se tratara de un informe de evaluación y unas propuestas, eso sí se llevara al Consejo Asesor de Movilidad allá por el verano del 2015” (Entrevista a Benaito, 2015).

Pero tal cosa no ha sido posible, entre otras razones, por el cambio político.

Para Luis Murguía (2014), del Real Automóvil Club Vasco-Navarro, el PMUS “debería estar revisándose ya. Pero para revisarlo a futuro hay que tener un buen *gurú* que tenga capacidad de ver el plan en el futuro”. Lourdes Lázaro (2014), de la plataforma de comerciantes, considera que debería haber una revisión del PMUS para ver dónde estamos y que objetivos hay que incorporar, este es un trabajo que aún está pendiente. Higinio Otazu (2104), de Kalapie, no es partidario de hacer otro PMUS sino que es mejor completar el que existe

Manu González opina que revisar el PMUS podría ser una oportunidad para hablar más de ciudad. En su opinión, el problema que tiene la ciudad para cambiar es la autocomplacencia: “el cambio es el reto, debemos tener más humildad. Lo que se ha hecho hasta ahora ha servido para lo que ha servido, pero hay que enfrentarse a los retos del futuro entre los que se encuentra la gestión de la incertidumbre. Hay que reflexionar en el modelo que está en crisis, pensar cual es la capacidad de carga de San Sebastián-Donostia” (Entrevista a Manuel González Baragaña, 2104)

En la misma línea se pronuncia Alfonso Sanz (2014), cuando señala que se puede reducir la movilidad, “y están obligados a hacerlo, pero cuando llegue la crisis global, será es cuando ya no servirán pequeñas reformas, con la crisis global, el margen de maniobra es pequeño”.

9.8. Conclusiones

El PMSS de San Sebastián-Donostia se apoya en solidas políticas de planificación territorial, ambiental y del transporte que comenzaron a mediados de los noventa: las directrices de Ordenación del Territorio, el Plan de Transporte Sostenible y el reciente Plan Director de Movilidad Sostenible han sido herramientas que han guiado las estrategias municipales. Ha tenido una importancia destacada el trabajo del Gobierno Vasco en relación a la implantación de las Agendas Locales 21 y el apoyo a la Red de Municipios Vascos por la Sostenibilidad, Uldasarea21 animando a las entidades locales. En este sentido a comienzos de siglo XXI el diseño de guías metodológicas, cursos de formación para técnicos municipales o líneas de subvención para la elaboración de planes de movilidad colaboró a avanzar en el cambio cultural necesario para modificar el modelo de movilidad.

El municipio donostiarra se benefició de estas políticas, pero no hay que olvidar que desde finales de los años ochenta había comenzado a plantear de forma integral las políticas de transporte urbano en el marco de la Revisión del Plan General donde se introdujeron algunas ideas innovadoras como el tratamiento en el mismo nivel de las redes de infraestructuras peatonales y ciclistas. Se trataba de un cambio de la forma de plantear los problemas y también las soluciones. A partir de ese momento comenzaron a darse los primeros cambios en el espacio público de la ciudad ejecutando los primeros ejes peatonales que a su vez dieron pie a un conflicto mediático y social que obligaba al ayuntamiento a responder mediante la construcción de estacionamiento para poder liberar el espacio público.

En la gestión del conflicto tuvo gran importancia la firma del Pacto por la movilidad sostenible y segura que agrupó a colectivos diversos y que permitió debatir y resolver los problemas que generaba la transformación del espacio público. Igualmente importante es la existencia del Consejo de Movilidad que informaba sobre los proyectos que se preveían ejecutar, y que incorporaba algunas sugerencias realizadas por las entidades sociales y ciudadanas. Otro elemento fundamental en el avance de las propuestas y proyectos de movilidad y accesibilidad fue el contar durante varias legislaturas con un alcalde convencido y capaz de liderar el proceso de cambio, que se apoyaba en un equipo técnico

formado y en una buena coordinación interdepartamental. Se puede decir que aunque San Sebastián no aprobó el PMSS hasta el 2008, contaba desde hace tiempo con un Plan "informal" dirigido desde el Pacto de la Movilidad que permitía caminar hacia la reconversión de la movilidad hacia pautas más sostenibles.

La llegada del PMSS no cambiaba grandes cosas, recogía las políticas iniciadas con anterioridad prolongando su continuidad. A pesar de que no existe informe de evaluación se puede afirmar que los objetivos, tal y como estaban previstos en el Plan no se han logrado. El equipo redactor era muy ambicioso, y no adaptó los planteamientos a la ciudad donostiarra, como bien dice el responsable del PMSS de San Sebastián "no confeccionaron un traje a medida". Parte del éxito del Plan se debe al apoyo recibido en algunas propuestas por el Programa CIVITAS, en especial a la mejora de la calidad en los servicios de transporte colectivo.

Hay que mencionar que los avances en San Sebastián-Donostia son muy importantes y la ciudad ha alcanzado un grado de calidad ambiental y de habitabilidad muy elevado que es reconocido por todos, hasta el punto que ha sido premiada por su buen hacer en varias ocasiones por entidades internacionales.

5.c. BALANCE COMPARATIVO DE LOS DOS CASOS DE ESTUDIO

La investigación se ha centrado en el estudio de los planes de movilidad de dos ciudades de tamaño similar: Donostia-San Sebastián, con 186.370 habitantes, y Getafe, con 176.656. Se ha realizado un análisis comparativo que muestre algún cambio en la tendencia de la movilidad hacia pautas de mayor sostenibilidad. Se trata de ver si las políticas de movilidad han dejado alguna huella en la evolución de sus principales indicadores.

Los datos que aquí se analizan, que tienen un indudable valor, no permiten establecer relaciones directas con la política de movilidad emprendida por ambas ciudades. Sin duda, se apunta la necesidad de iniciar investigaciones más concretas que permitan conocer la interacción entre resultados y políticas.

Aunque ambas ciudades hayan experimentado grandes crecimientos demográficos y urbanísticos a partir de los años cincuenta, en la actualidad están experimentando dinámicas demográficas que condicionan la movilidad actual y futura. Mientras San Sebastián-Donostia muestra una clara tendencia al estancamiento demográfico y al envejecimiento, Getafe ha recibido en la última década 16.000 nuevos residentes, en su mayoría parejas jóvenes que han ocupado los nuevos barrios.

El papel que representan en cada una de ellas en su contexto también es distinto. Getafe forma parte de la mayor área metropolitana de la península, Madrid, cuya actividad genera un poder de atracción enorme que condiciona su posición como ciudad satélite: Getafe aloja espacios residenciales y productivos a los que acuden diariamente más de 25.000 trabajadores. Esta intensa actividad ha permitido, a pesar de la crisis, que las tasas de paro estén por debajo de la media estatal: tan solo un 6,7%. Por su parte, San Sebastián-Donostia es el foco de atracción de una pequeña área de influencia, Donostialdea, con unos 300.000 habitantes, que desde comienzos de siglo pasado ha centrado gran parte de su actividad económica en el turismo. Pero a pesar de su posición central, las tasas de paro en la ciudad donostiarra continúan siendo altas: por encima del 13%. En ambos casos existen fuertes relaciones de movilidad con el entorno metropolitano que generan miles de desplazamientos diarios.

Por otro lado, los condicionantes geográficos han determinado la movilidad en cada una de las ciudades desde sus orígenes. El territorio de Getafe es accesible en un 97,3% donde las pendientes son inferiores al 6%, una circunstancia que garantiza los desplazamientos peatonales y ciclistas. Sin embargo, las propuestas metropolitanas han proyectado infraestructuras de gran impacto que atraviesan la ciudad, como la M-50, la A42, la A4, las líneas de Cercanías C3 y C4, o la línea del AVE. Si bien estas grandes infraestructuras han proporcionado accesibilidad a Getafe, también han creado barreras infranqueables que han fragmentado el territorio, impidiendo el desarrollo de la movilidad no motorizada.

En San Sebastián-Donostia el 45,2% de su callejero tiene pendientes por encima del umbral de accesibilidad, lo que ha constituido durante mucho tiempo un obstáculo para la continuidad urbana y para las relaciones de movilidad de los barrios altos con el corazón de la ciudad. Sin embargo, el ayuntamiento lleva tiempo trabajando en el diseño de una política de acercamiento de los barrios al centro, mediante la instalación de sistemas de transporte vertical que hacen desaparecer las barreras y conectan las distintas piezas urbanas. Sin embargo, la capital donostiarra tiene otras barreras que han sido obstáculos tradicionales para la movilidad como el río Urumea. En la actualidad dispone de suficientes puentes que han permeabilizado el cruce a ambos lados y han dado continuidad a itinerarios peatonales y ciclistas, y han convertido la ribera en uno de los espacios de mayor atractivo de la ciudad.

La ordenación urbana de San Sebastián se caracteriza por su compacidad y cercanía lo que se deriva en elevadas densidades de población: 3.060,7 habitantes por Km², un factor muy favorable para potenciar

las relaciones de movilidad sostenible. Getafe tiene una densidad algo inferior, 2.240 hab/km², debido al reciente urbanismo disperso y de baja densidad, implantado desde finales de los años ochenta. Ello ha generado muchos desplazamientos motorizados en automóvil.

Estos desarrollos diferenciales han conformado modelos urbanísticos también distintos: mientras que San Sebastián cuenta con un 39% del suelo urbanizado, Getafe llega al 61% como reflejo de políticas más expansivas que han reducido el suelo protegido a tan solo un 39%. Getafe ha apostado por un modelo expansivo de crecimiento disperso que ha devorado el suelo de mayor calidad y, al mismo tiempo, ha impulsado la aparición de un modelo de movilidad dependiente del automóvil. Por este motivo, Getafe cuenta con un alto grado de motorización: 433 turismos cada 1.000 habitantes frente a San Sebastián, que cuenta con 404.

En ambas ciudades la mayoría de los desplazamientos son motorizados. En Getafe suponen el 74,5% de la movilidad mientras que en Donostia-San Sebastián son el 62,7%. Esto se debe, entre otros factores, a que la mayor parte de los viajes que se realizan en Getafe son externos: un 53,6%; es decir, recorren mayores distancias que obligadamente deben realizarse en medios motorizados (95,9% de los viajes), mientras que en San Sebastián tan solo el 28,5% de los viajes se hacen fuera del municipio.

Este mismo modelo territorial y de transporte hace que la movilidad no motorizada de Getafe (en su mayoría desplazamientos peatonales) represente solo el 27% de todos los viajes. En San Sebastián la movilidad no motorizada alcanza el 37,27% de los viajes, de los que el 34% son peatonales y el 3,1% ciclistas, un modo que ha duplicado su presencia en la última década.

Como ya se ha señalado, los modos motorizados son protagonistas en ambas ciudades; el automóvil representa el 40% de la movilidad en San Sebastián y el 47% en Getafe. En ambas ciudades el transporte colectivo presenta datos bajos: un 20,9% en San Sebastián y un 23,7% en Getafe. Este protagonismo del automóvil ha llevado a la construcción de un gran número de plazas de estacionamiento. En Donostia hay 46.991 plazas, de las que el 8,4% son en superficie en calzada, sin regulación, frente a Getafe donde hay 83.600 plazas, de las que el 50% son en calzada no reguladas.

Hay que señalar que los resultados de los PMUS implantados durante la última década en ambas ciudades se han visto muy condicionados por el impacto de la crisis económica iniciada en 2008. Por esta razón es difícil discernir los efectos de las políticas de movilidad en la sostenibilidad de los comportamientos. Es el caso del consumo final de energía por el transporte que en Donostia ha pasado del 62,8% al 60,1%. No se cuenta, sin embargo, con datos sobre la evolución del consumo energético en Getafe, tan solo sabe que en 2014 representó el 21,4% del consumo final. El menor peso del transporte puede deberse a la gran importancia que tiene la actividad productiva (industrial, logística o del sector terciario).

En cuanto al estado de la calidad del aire, los resultados tienden a disminuir en los dos casos durante el periodo que va de la aprobación de los planes de movilidad hasta hoy. En el caso de los óxidos de nitrógeno, NO², Getafe ha visto disminuir el número de superaciones de los límites de la OMS: si en 2007 se registraron 53 ocasiones, en 2015 fueron 39. Sin embargo, en Donostia estos registros han aumentado, pasando de 64 en 2009, a 116 en 2016. En cuanto a los niveles de ozono troposférico, O₃, Getafe ha visto aumentar las superaciones según los umbrales de la OMS: si en 2008 tuvieron lugar en 59 veces, en 2016 lo fueron en 81. Por su parte, Donostia mantuvo las superaciones en 19 durante todo el periodo. Finalmente, las partículas PM₁₀ disminuyeron en las dos ciudades: en Getafe se superó el límite anual en 40 ocasiones durante 2007, y tan sólo en 22 durante 2016; en San Sebastián- Donostia bajaron de las 89 superaciones en 2009, a las 85 en 2016. Sin embargo, en la capital donostiarra aumentaron las partículas PM_{2,5} que pasaron de 12 a 27 superaciones.

En cuanto al impacto acústico generado por el sistema de transporte urbano es muy inferior en Donostia-San Sebastián, donde un 31,7% de la población está expuesta durante el día, mientras que en

Getafe el 100% de su población está expuesta a niveles de ruido diurnos no recomendados por la OMS. Además, en la ciudad madrileña el ruido continúa afectando durante el periodo nocturno a un 80% de sus habitantes.

Como resultado de las políticas acometidas en el periodo de estudio entre 2010 y 2016, el estado de salud de la población ha experimentado una serie de afecciones diferenciales. San Sebastián-Donostia ha visto reducir los accidentes mortales de tráfico a la mitad (han pasado de 4 fallecidos a 2), así como los de mayor gravedad, que han pasado de 54 a 47, mientras han aumentado los leves: de 889 a 920. Getafe, por su parte no registró en 2012 ningún accidente mortal en medio urbano, aunque si dos fallecimientos en 2015, y vio también un aumento de los accidentes leves, que han pasado de 45 en 2013, a 195 en 2015.

Por otra parte, la presencia de contaminantes atmosféricos y ruido está relacionada con el aumento de algunas enfermedades en los últimos años: si en 2006 fallecían 205 personas por enfermedades relacionadas con el aparato respiratorio en Getafe, en 2014 fueron 296; las muertes por enfermedades respiratorias llegaron a 89 en 2006, y a 124 en 2016. También han aumentado los tumores, que han pasado de 280 fallecidos en 2006, a 325 en 2014. En San Sebastián-Donostia las muertes por tumores también aumentaron: de las 537 en 2008, a las 540 en 2016; sin embargo, las enfermedades relacionadas con el sistema circulatorio descendieron, pasando de 508 a las 457, al igual que las del sistema respiratorio que pasaron de las 191 a las 172.

SEXTO BLOQUE. CONCLUSIONES

10. Conclusiones finales

En este apartado se incluyen las conclusiones finales de la investigación en función de las hipótesis previamente planteadas.

- a. Conocer el contexto internacional de la planificación de la movilidad urbana, en concreto de la planificación europea, debe contribuir a comprender las actuaciones llevadas a cabo en España y ayuda a proporcionar un marco de referencia para el estudio de los Planes de Movilidad Urbana Sostenible en España.

El breve repaso a la planificación de la movilidad europea y latinoamericana permite afirmar que el proceso hacia pautas sostenibles ha sido más lento de lo esperado. A pesar de que han pasado veinticinco años desde que se redactara el Programa 21 en Río de Janeiro (1992) en el que se recomendaba introducir criterios de sostenibilidad en transporte urbano, aún hoy quedan por ejecutar muchas de sus medidas.

Las ciudades europeas han sido pioneras en establecer metodologías para la planificación integral de la movilidad urbana. Francia comenzó en los años ochenta a realizar planes piloto que serían obligatorios en la siguiente década. En la segunda mitad de los noventa se normalizó su implantación en Gran Bretaña, Italia, Alemania y otros países europeos. Por lo general, las propuestas tienen una visión integral, pero presentan lagunas en el proceso de participación, así como en los mecanismos de seguimiento, evaluación y revisión. Por otra parte, la puesta en marcha de un plan de movilidad ha estado condicionada en muchos países a las ayudas que reciben los sistemas de transporte colectivo.

Puede afirmarse que las tres décadas de planificación europea han contribuido a un cambio en las conductas de la población y han llevado a un buen número de responsables municipales a pensar la movilidad en términos sostenibles. A pesar de ello, persisten ciertas dificultades que hacen difícil la integración de la movilidad en la planificación urbana y la participación de los agentes implicados. Por otra parte, si bien es cierto que se ha intervenido en los centros de las ciudades, continúa aumentando el tráfico en las periferias metropolitanas, lo que a su vez retroalimenta un modelo territorial suburbanizado que induce a la generación de más tráfico. Así es muy difícil reducir las emisiones de efecto invernadero o mejorar la calidad del aire.

En resumen, las experiencias europeas han sido un modelo para las ciudades españolas, por la similitud de los problemas que afrontan, y por la necesaria influencia que las instituciones europeas tienen sobre los estados que la integran.

- b. Comprender la evolución de los PMUS en España, las características de su gestión y el marco normativo estatal así como su desarrollo, ha de servir para explicar las claves que contribuyen al éxito o al fracaso de la aplicación de este tipo de instrumentos de planificación.

La planificación de la movilidad urbana en España ha tenido un desarrollo corto y desigual que se inició en el marco de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética E4 entre 2004 y 2012. Las experiencias pioneras nacidas al amparo de las Agendas Locales 21, no habían tenido la repercusión suficiente como para implicar al conjunto de las comunidades autónomas que tan sólo lograron impulsar este tipo de planes en Cataluña y en el País Vasco.

El Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE) ha sido la entidad encargada de pilotar este proceso, por un lado, gestionando la distribución de los recursos financieros a través de los convenios de colaboración con las comunidades autónomas y, por otro, asesorando a los agentes implicados, ya fuera en el ámbito del apoyo metodológico a través de su guía, la formación o la divulgación de las acciones emprendidas. Esta guía metodológica que el IDAE, editó en 2006 y que ha

constituido el documento de referencia para la elaboración de la primera generación de PMUS, y lo sigue siendo ya que el artículo 102 de la Ley 2/2011 de Economía Sostenible incluye la obligatoriedad de seguir esta guía para la realización de los planes y acceder a la subvención del transporte colectivo. Fue elaborado con rapidez y sin un espacio de reflexión consensuada por los agentes implicados por lo que arrastra defectos de forma y propuestas contradictorias y confusas no solo para la ciudadanía sino también para los consultores que deben redactar los planes. Se trata de una guía anticuada que en la actualidad necesita ser actualizada (Vega 2017c).

Por otro lado, la recesión económica iniciada en 2008 afectó a todas las administraciones y provocó el abandono de esta línea de trabajo por el IDAE. Desgraciadamente, ello afectó al seguimiento y evaluación de los convenios y de los propios PMUS, lo que ha impedido conocer con rigor si los programas, y las medidas que impulsaban, se han cumplido adecuadamente. Por otra parte, la administración ha desatendido su obligación de supervisar la aplicación de medidas para las que había dado apoyo económico.

Esta investigación ha permitido constatar que entre 2005 y 2014 se han elaborado 250 Planes de Movilidad Urbana Sostenible que abarcan 405 municipios, 188 de ellos en forma de planes mancomunados o metropolitanos, compartidos con otros municipios. Esto significa que potencialmente 27,3 millones de habitantes se beneficiarían de las medidas asociadas a los PMUS. Su implantación abarca unos 50.000 km², lo que representa aproximadamente el 10% de la superficie del país, un porcentaje no muy extenso que, sin embargo, corresponde a zonas urbanas con una elevada densidad de población, municipios en los que habita la población que padece los impactos más graves ocasionados por la movilidad motorizada: pérdida de calidad del aire, ruido, accidentes, fragmentación del espacio, etc.

La distribución territorial es desigual, con tres comunidades autónomas, Andalucía, Cataluña y País Vasco, que concentran el 65,5% de todos los planes. En un segundo nivel se encuentran la Comunidad de Madrid, la Comunidad Valenciana, Castilla y León y las Islas Baleares, con el 25,4% de las iniciativas de planificación, mientras que el resto de las regiones muestran registros inferiores. En algunas comunidades es frecuente la figura de los planes mancomunados, con la finalidad de trabajar en medidas relacionadas con el transporte público, el calmado de tráfico en las vías interurbanas o los sistemas de coche compartido. Por el contrario, estos planes mancomunados tienen el inconveniente de incluir medidas generales con una escasa concreción que hace difícil determinar actuaciones y, por tanto, garantizar su futura ejecución.

Como cabría pensar la crisis económica iniciada en 2008 tuvo consecuencias para la planificación de la movilidad. Los recortes presupuestarios llevaron en 2011 a la desaparición de las subvenciones que otorgaba el IDEA. Esta decisión condicionó de manera innegable la elaboración e implantación de los PMUS, no sólo porque se dejaron de financiar, sino también por el abandono de las futuras propuestas que recogían el avance en los sistemas de evaluación y seguimiento de los programas.

Sólo la entrada en vigor de la Ley 2/2011 de Economía Sostenible permitió continuar el proceso de planificación de la movilidad municipal. Esta ley condicionaba las subvenciones al transporte público colectivo que otorgaba el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a que los ayuntamientos beneficiarios tuvieran aprobado un PMUS el 1 de julio 2014. Tras una etapa de estancamiento, la norma consiguió que se aprobaran solo en 2014 el 22% de los planes. Este nuevo marco regulador dejó en manos de los ayuntamientos la decisión de llevar a cabo un PMUS o de renovar el que tuvieran. Supuso también un compromiso presupuestario de los municipios en el desarrollo del plan o de las medidas relacionadas con la movilidad sostenible, inexistentes con anterioridad en un buen número de ayuntamientos.

Sin embargo, esta medida legislativa no desarrolló de forma detallada mecanismos de seguimiento y control. Únicamente el texto legislativo señala en el artículo 101 punto cuarto en relación a los

contenidos que debe contemplar un PMUS “....se debe contar con financiación para el procedimiento de seguimiento, evaluación y revisión...”. En el siguiente punto quinto señala que existen procedimientos para su seguimiento, evaluación y control. De manera que no impulsó la obligación de revisar los contenidos de los planes, ni de valorar el grado de sostenibilidad real de las medidas que se incluyen en los PMUS. Todo ello ha hecho que la herramienta legislativa quede incompleta, y que termine siendo un mero trámite para recibir la subvención al transporte público urbano.

Otro aspecto negativo que se ha comprobado en la investigación es que no existe un inventario de PMUS por parte de las administraciones regionales ni del gobierno central. Contar con un catálogo oficial sobre esta materia sigue siendo una necesidad de primer orden. Ello permitiría conocer la verdadera dimensión de la presencia de estos planes en el conjunto del país, para valorar y evaluar con rigor aquellos indicadores de control que permitan alcanzar el ahorro y la eficiencia energética que la movilidad sostenible tiene como objetivo. Sólo así sería posible que los recursos presupuestarios que proporciona la administración central se ajustaran a los criterios de sostenibilidad que una política de este tipo pretende llevar a cabo.

A pesar de estos inconvenientes puede afirmarse que finalmente, después de mucho tiempo, la agenda política municipal ha otorgado el justo protagonismo a la movilidad sostenible. Pero los PMUS, como instrumento de planificación integral, no han logrado ni el vínculo suficiente ni el compromiso necesario con los gobiernos municipales y la ciudadanía. La participación ha demostrado ser una herramienta imprescindible para implicar a las personas en el necesario cambio modal de la ciudad del futuro, pero este es un proceso lento y que requiere recursos que las administraciones no siempre están dispuestas a proporcionar.

Una causa de la debilidad de los PMUS es la ausencia de un marco normativo que regule su redacción y el necesario seguimiento mediante la evaluación de indicadores de control. Una ley de Movilidad Sostenible, tal y como ha desarrollado Cataluña y alguna otra comunidad autónoma, regularía las escalas de actuación en los distintos ámbitos territoriales (regional, comarcal-metropolitano o local). Sin embargo, no existe unanimidad en este sentido y para algunos especialistas en derecho administrativo existen herramientas más que suficientes en el marco legislativo actual que permiten responder a los requerimientos de la planificación de la movilidad sostenible.

Finalmente, puede afirmarse que la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética E4 (2004-2012) ha ayudado a impulsar un nuevo paradigma de la movilidad urbana en España. Esto ha supuesto un cambio cultural, político y técnico que ha permitido afrontar los problemas generados por el tráfico motorizado desde otra perspectiva. Se ha buscado un mayor equilibrio modal que ha modificado la jerarquía en el uso del espacio público situando en la cúspide a los usuarios más vulnerables (peatones, personas con discapacidad, niños, ancianos, etc.) y dejando al automóvil en un segundo plano.

El nuevo paradigma ha supuesto una nueva conceptualización y un nuevo método para afrontar los graves problemas del transporte en las áreas urbanas, pero existen todavía barreras que obstaculizan su materialización y requieren un tiempo más prolongado para su definitiva implantación.

- c. Si se reconoce la importancia de la perspectiva a nivel estatal, no cabe entender un PMUS (ni su éxito o su fracaso) sin un enfoque local, por lo que es necesario llevar a cabo un análisis de casos a ese nivel que permita profundizar en las claves que determinan el desarrollo y el funcionamiento de un PMUS.

Ha llegado a ser general la idea de que los planes de movilidad son una herramienta para transformar la movilidad urbana hacia un modelo ambiental y socialmente más sostenible. Sin embargo la presente investigación ha permitido comprobar que eso no es exactamente así: no todos los municipios que cuentan con PMUS están transformando su movilidad con criterios sostenibles.

Para ello ha sido necesario elegir dos casos paradigmáticos, dos ejemplos de ciudades con una dimensión poblacional similar (San Sebastián-Donostia y Getafe), pero pertenecientes a ámbitos territoriales y funcionales diferentes. Estudiarlos en profundidad ha permitido comparar la importancia del contexto autonómico y productivo en la implantación del PMUS.

Se ha comprobado que para realizar una evaluación rigurosa de los resultados de la implantación de un Plan de Movilidad es necesario incluir una batería de indicadores que analicen las diferentes esferas territoriales, ambientales y sociales que permiten descubrir los éxitos y los fracasos. También se ha comprobado que los indicadores manejados por las fuentes estadísticas oficiales no son suficientes para realizar la evaluación y seguimiento de los PMUS. Es necesario reformular algunos indicadores y crear otros nuevos que expresen con mayor acierto y sencillez la valoración de medidas y del plan en su conjunto.

Por otro lado, se ha comprobado que es imprescindible contar en el balance de un plan con el testimonio de los agentes implicados en su elaboración e implantación. Son ellos los que han completado las lagunas estadísticas y la ausencia de datos. Además, proporcionan una perspectiva subjetiva de los esfuerzos realizados en cada ciudad para avanzar hacia un cambio modal sostenible.

Sin esta mirada focalizada en la escala municipal y sin la colaboración de los agentes implicados hubiera sido imposible encontrar las claves que explican el desarrollo de cada uno de los PMUS y el funcionamiento de las medidas que ha supuesto su implementación.

- d. En el caso español, las comunidades autónomas juegan también un papel clave en las actuaciones a nivel local. Es necesario conocer en profundidad los condicionantes de la planificación urbana sostenible en la escala de las comunidades autónomas donde se va a profundizar en los casos de estudio. Las diferencias en los planteamientos de Comunidad de Madrid, caracterizada por una escasa planificación territorial y un retraso en la aplicación de actuaciones de movilidad sostenible, frente al País Vasco donde si ha existido una mayor cultura de planificación, ayudan a entender el desarrollo de los planes de Getafe y San Sebastián y el distinto resultado de los mismos.

Las comunidades autónomas han desempeñado un papel fundamental en las políticas locales de los casos de estudio. Los municipios del País Vasco se han visto respaldados en esta materia por una sólida planificación estratégica y territorial que ha colaborado a impulsar planes de movilidad sostenible. Cabe recordar que el Gobierno Vasco impulsó en los años noventa las Agendas Locales 21 para reconducir el modelo de transporte hacia pautas de una mayor sostenibilidad, una de las piezas clave de los planes de acción.

Para desarrollar estos planes el Gobierno Vasco, a través del IHOBE, diseñó una estrategia que incluía la formación de los responsables políticos y técnicos de los ayuntamientos y, con ese fin, elaboró la primera guía metodológica para su elaboración. Pero también proporcionó ayudas económicas para la redacción de los primeros planes de movilidad de finales del siglo pasado de principios del siglo XXI.

La Comunidad de Madrid se ha caracterizado por la ausencia de planificación estratégica regional. A pesar de los intentos de las primeras Directrices Territoriales de los años ochenta, ha sido imposible llevar a cabo una política regional que pudiera coordinar las actuaciones sectoriales y diseñar una estrategia que apoyara las políticas municipales para reconducir la movilidad hacia pautas sostenibles. Aunque el gobierno regional fomentara algunas iniciativas, estas se enfrentaban a la ausencia de un marco en el que encajar esas propuestas y a la falta de criterios para limitar y racionalizar el desarrollo urbanístico metropolitano.

Por su parte, el País Vasco fue adaptando los niveles de la planificación estratégica, también la sectorial, de acuerdo a las directrices europeas, e introdujo la perspectiva sostenible y segura en sus políticas. Ya

en 2002 redactó el primer Plan Director de Transporte Sostenible. El nuevo Plan de Movilidad Sostenible de Euskadi para 2020, redactado en 2011, incluía la figura de los Planes de Movilidad

El desinterés de la Comunidad de Madrid por definir pautas para la ordenación y coordinación de sus políticas sectoriales es evidente en la ausencia de una planificación integral de la movilidad. Tras dos décadas del último Plan Regional de Transporte, tan solo se llegó a redactar un Plan de Estratégico de Movilidad Sostenible 2013-2025, centrado en el transporte colectivo y que margina los modos no motorizados, tan importantes en la planificación sostenible. Pero incluso esta limitada iniciativa no llegó a aprobarse.

Otra de las políticas sectoriales importantes para el cambio del paradigma de la movilidad urbana es la mejora de la accesibilidad en el espacio público y en el transporte que pudiera redundar en la transferencia modal desde los modos motorizados a otros no motorizados, especialmente, el desplazamiento peatonal. En este sentido las dos comunidades autónomas han tenido una trayectoria similar. Si bien la Comunidad de Madrid fue la primera en el desarrollo normativo con su Ley de Promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas de 1993, el Gobierno Vasco aprobó, cuatro años más tarde, la Ley para la promoción de la accesibilidad, cuya planificación se desarrolló en la primera década de este siglo.

Pero si hay una estrategia relevante para los planes de movilidad sostenibles es aquella que potencia el ahorro y la eficiencia energética. El Gobierno Vasco ha sabido relacionar estas dos variables en la Estrategia Energética de Euskadi 2020, aprobada en 2011, que tienen como objetivo disminuir la dependencia del petróleo en el transporte y contempla para ello la puesta en marcha de los planes de movilidad. Cinco años después, la Comunidad de Madrid aprobó el *Plan Energético de la Comunidad de Madrid Horizonte 2020* que recogía propuestas concretas para el ahorro energético en el transporte. Entre las iniciativas para reducir el consumo incluía el desarrollo de PMUS en los ayuntamientos de más de 50.000 habitantes para “conseguir cambios en el reparto modal, con una mayor participación de los modos de transporte más eficientes y el uso de los vehículos con fuentes alternativas”. En este sentido, la ratificación municipal del Pacto de los Alcaldes en 2015, tanto en el país Vasco como en Madrid, ha animado a trabajar en la reducción del 20% de la energía consumida para 2020 mediante la aprobación de un Plan de Acción de Energía Sostenible (PAES).

Pero el problema no es sólo que se consuma energía procedente de combustibles fósiles, sino que estos generan gases de efecto invernadero y por esta razón las Estrategias contra el Cambio Climático, se hacen cada vez más imprescindibles. Ambas comunidades autónomas son regiones vulnerables al cambio climático: Euskadi ha incrementado la temperatura media en las últimas décadas, y se teme que a finales de este siglo ese aumento pueda llegar a 3º C. Además, se prevé un ascenso del nivel del mar ascienda entre 28 y 48 cm. Por su parte, en la región madrileña se prevé un aumento de la temperatura entre 3 y 7º hasta 2100, así como una reducción de las precipitaciones que podría llegar al 25% a lo largo del siglo XXI. Estos escenarios obligan a la puesta en marcha de estrategias que frenen estas modificaciones climáticas. En la Comunidad de Madrid se aprobó en 2013 el Plan Azul +, la Estrategia de Calidad del Aire y Cambio Climático 2013-2020, aunque el Protocolo de Calidad del Aire no sería aprobado hasta 2017. Por su parte, el Gobierno Vasco asumió en 2015 la responsabilidad de frenar estos procesos y aprobó la Estrategia Contra el Cambio Climático, Klima 2050, para favorecer una economía baja en carbono. Las políticas de mitigación y adaptación al cambio climático, que señalan la necesidad de “una movilidad urbana con menos emisiones”, han animado a que los ayuntamientos a desarrollar su propia estrategia local Klima 2050.

El Gobierno Vasco incorporó hace tiempo la bicicleta a la agenda social y política, y elaboró el Plan Sectorial la Bicicleta 2014-2022. En la actualidad ya se ha construido la mitad de la red propuesta por esta iniciativa. Por su parte, la Comunidad de Madrid, aunque redactó también un Plan Regional de Vías Ciclistas y Peditones (Plan CIMA), los sucesivos gobiernos autonómicos han dejado en el olvido las propuestas que pretendían convertir la movilidad ciclista en la región en un medio de transporte.

El País Vasco ha sido además una región pionera en la planificación de la seguridad vial, antes incluso que la DGT redactara la Estrategia estatal. En 2003 el Gobierno Vasco aprobó el primer Plan de Seguridad Vial y en 2006, el segundo. En este último introdujo la planificación sostenible de la movilidad con la estrategia ambiental vasca Ecoeuskadi 2020 y con el Programa Marco Ambiental 2020 para lograr un territorio más saludable.

Uno de los aspectos más anhelados por agentes sociales, políticos y profesionales es la existencia de un marco normativo que determine la necesidad y el procedimiento para elaborar PMUS. Sin embargo ni en el País Vasco ni Madrid cuentan con esa regulación. Aunque en el Gobierno Vasco realizó un esfuerzo inicial por presentar un borrador de ley de movilidad sostenible, no ha llegado a aprobarse definitivamente. El desarrollo de las políticas debe apoyarse, al igual que en la Comunidad de Madrid, en normativa sectorial de urbanismo, accesibilidad o medio ambiente. Por otro lado, la existencia de una Ley de Movilidad ayudaría a la ejecución de una parte importante de los programas y medidas incluidos en los documentos de PMUS, entre ellos la participación, el seguimiento y evaluación de los indicadores de control. Aunque hay que tener en cuenta que la norma se convierte en irrelevante con políticos y técnicos no convencidos de su eficacia.

Las emisiones contaminantes procedentes del transporte afectan directamente a la salud de la población. Los gobiernos tienen obligación de velar por la calidad de vida de sus residentes. En este sentido, se aprobó el Plan de Salud de Euskadi 2013-2020, a la luz de las recomendaciones de la Carta de Aalborg por una estrategia saludable mediante el fomento de la movilidad sostenible. Sin embargo, en la Comunidad de Madrid, el Plan de Promoción de la Salud y Prevención, aunque reitera la necesidad de hacer ejercicio físico, no lo relaciona con la movilidad cotidiana sino con actividades de carácter deportivo.

Los procesos de planificación regional y los convenios de colaboración con las comunidades autónomas han dado como resultado que el País Vasco cuente con 32 PMUS. Estos planes afectan a un 23,9% de los municipios donde reside el 48% de la población, con una superficie de 2.500 Has (un 34,56% de la superficie). En el caso de la Comunidad de Madrid los municipios con PMUS son 27, un 15% del total, que ocupan un 22,8% de la superficie de la región (unas 1.833 Ha).

Si bien es cierto que el impacto territorial es pequeño, lo cierto es que, en la gran mayoría de las ocasiones, se trata de los municipios más urbanizados, con mayor concentración de población y con mayores problemas ocasionados por la movilidad motorizada. En algunos de ellos, la existencia de un PMUS, así como la implantación de algunas de sus medidas, han contribuido a un cambio en la cultura de la movilidad. Esta nueva cultura ha supuesto otra forma de percibir los problemas y ha llevado a reconsiderar el papel de cada uno de los actores en el funcionamiento de la ciudad.

Los resultados de estas nuevas políticas han tenido como consecuencia en las dos comunidades autónomas una pérdida de viajes motorizados. En el País Vasco han pasado del 51,7% al 49,7%, y en la Comunidad de Madrid, del 68,9% al 67,23% que habrían de traducirse en un aumento de los viajes peatonales y ciclistas. Sin embargo, es el transporte colectivo el que mayores pérdidas experimenta: en el País Vasco esa reducción es de 2 puntos y en la Comunidad de Madrid llega a ser de 4,6. En general se produce una pérdida del volumen de tráfico rodado: en el País Vasco pasa de casi 11 millones de viajeros/Km, a 9,9 km; y en la Comunidad de Madrid de los 21,6 a 20,4 millones de viajeros/Km.

El grado de motorización es muy superior en la Comunidad de Madrid donde las cifras alcanzan los 696 vehículos/1.000 habitantes frente a los 593 del País Vasco. Aún más significativo es el parque de turismos que en el País Vasco es de 432 frente a los 532 de la Comunidad de Madrid. Además, mientras en el País Vasco hay un 58,5% de vehículos diésel, en Madrid llega un 59,3%, es decir, se trata de un parque algo más peligroso en relación a las partículas en suspensión.

El modelo que comparten ambas comunidades hace necesario el automóvil para los desplazamientos, de tal forma que en el País Vasco el 57,3% de la población tiene permiso de conducir frente al 53% de la Comunidad de Madrid, una región que cuenta con un sistema potente de transporte público que canaliza parte de esos desplazamientos motorizados.

Entre las consecuencias negativas de estas políticas en relación a los accidentes en zona urbana cabe señalar que la Comunidad de Madrid tiene un índice mayor de siniestralidad (3,1 accidentes /1.000 habitantes) que el País Vasco (2,8 accidentes /1.000 hab).

Por otra parte, el consumo final de energía en el País Vasco se situaba cinco puntos por debajo (40,2% en 2016) que en la Comunidad de Madrid (45,1%), aunque esto no significa que los madrileños sean más contaminadores. Mientras la población vasca emite 1,97 Tn eq de CO₂ cada 1.000 habitantes, en la Comunidad de Madrid ese indicador llega a las 0,0014 Tn eq de CO₂ por cada 1.000 habitantes.

En definitiva, la política autonómica en materia de movilidad sostenible influye de manera directa en las iniciativas de los municipios, al margen de que esa política se articule a partir de leyes generales, o de normas legislativas de carácter parcial. La coordinación e interrelación de estas iniciativas tienen un papel fundamental en el éxito o el fracaso en la acción de los municipios en todo aquello que se refiere a la movilidad sostenible.

- e. Los factores culturales son fundamentales en la implementación de los planes de movilidad sostenible. Una sociedad abierta a medidas innovadoras en materia de movilidad contribuye a que el desarrollo y la implantación de planes de movilidad urbana sostenible culmine con éxito.

Una cultura de esa naturaleza se consigue gracias a un largo proceso en el tiempo que influye en todos los ámbitos de la sociedad, la política, la administración y la propia ciudadanía. Es necesario, por tanto, conocer la reciente evolución que en esta materia ha tenido cada uno de los casos de estudio, analizando las experiencias previas a la implantación de los planes de movilidad.

La cultura de una sociedad incluye una serie de ideas, símbolos, comportamientos y en general, prácticas sociales, que definen los patrones de movilidad. El cambio hacia una nueva cultura que permita transferir los desplazamientos de los medios motorizados individuales a los colectivos y a los no motorizados parece una tarea sencilla. Sin embargo se ha constatado en la investigación que este cambio cultural es un fenómeno complejo que precisa de determinados condicionantes a los que contribuye el paso del tiempo.

Se trata de un proceso dinámico que, como tal, evoluciona hacia pautas de mayor o menor sostenibilidad, de acuerdo a la implicación de cada una de las ciudades estudiadas. Por un lado, se ha comprobado que el PMUS es una herramienta que ha ayudado a algunos municipios, como Getafe, a incorporar conocimientos e ideas que contribuyen a un cambio en los hábitos y en los comportamientos. Los PMUS impulsan una transformación de la movilidad hacia patrones más sostenibles que potencien los desplazamientos peatonales, ciclistas y el uso colectivo de los transportes motorizados.

En otros casos, como San Sebastián-Donostia, que partía de experiencias previas en la implantación de un modelo de movilidad sostenible, el PMUS ha permitido avanzar en ese cambio cultural y transformar la movilidad de forma más rápida al contar con un contexto favorable. Un equipo técnico de la administración local, formado y convencido de las ventajas de ese cambio, se ha encargado de poner en marcha las medidas con perseverancia, sin titubeos ni retrocesos. Y políticos decididos han logrado a su vez convencer una mayoría social. Ello ha dado forma a una sociedad predispuesta al cambio que ha ido poco a poco informándose, aprendiendo y convenciéndose de la necesidad de transformar la movilidad.

En ambos casos se ha constatado que los cambios no son automáticos; son lentos y necesitan del paso del tiempo para provocar una transformación cultural. La adaptación a los nuevos modos de desplazamiento supone, en definitiva, que los individuos se acomoden a nuevas costumbres. En San Sebastián-Donostia, la temprana iniciación de estas prácticas permitió que la nueva cultura de la movilidad sostenible fuera calando en los ciudadanos. En Getafe, en cambio, donde hubo una voluntad inicial desde la propia administración por impulsar estos cambios, su desarrollo se hizo con planteamientos equivocados y contradictorios que han impedido avanzar hacia pautas sostenibles, propias de una nueva cultura de la movilidad. Así sucedió en el caso del camino escolar, o en el diseño de las vías ciclistas

Pero además la nueva cultura de la movilidad de la que están impregnados los PMUS ha obligado a la sociedad a adquirir nuevas destrezas y habilidades para viajar de forma sostenible como ocurre con los desplazamientos en bicicleta. Por otra parte, los PMUS con resultados exitosos han buscado integrar elementos que atraigan a la sociedad por su valor simbólico, como ocurre en San Sebastián-Donostia con el carril bici de La Concha que ha generado sinergias transformadoras en el conjunto de la movilidad de la ciudad.

La investigación permite concluir que sin un cambio cultural en el ámbito personal y en el conjunto de la sociedad de una ciudad no es posible materializar las transformaciones necesarias para implantar un PMUS con éxito.

- f. Conocer la actitud y la disposición de los actores institucionales (y su contribución a los procesos de cambio de paradigma de la movilidad) es esencial para el futuro de los PMUS. El apoyo de todos los grupos políticos a los objetivos de la movilidad y la accesibilidad sostenibles y el consenso político, (al margen de que gobiernen el municipio, o de su posición ideológica), contribuye al desarrollo de las actuaciones.

Es necesario el apoyo institucional en todos los niveles de la administración, ya sean nacionales, regionales, locales, e incluso supranacionales. En este sentido, un aspecto transcendental para el funcionamiento adecuado de un PMUS es su participación en proyectos europeos y el apoyo que ello supone para la ciudad. Gracia a ello es posible el intercambio de experiencias exitosas y la corrección de fracasos previos, además de financiación de las medidas asociadas a esos proyectos internacionales.

Pero es necesario un liderazgo claro. La ciudad necesita una persona capaz de liderar el plan, una figura con suficiente carisma que pueda guiar a los técnicos, políticos y ciudadanos hacia ese cambio en el paradigma de la movilidad. Identificar y analizar el papel de este tipo de liderazgo ayuda a entender el éxito o fracaso del PMUS.

La investigación ha constatado la necesidad de un consenso inicial para cambiar el modelo de movilidad en el que se sientan implicados todos los actores institucionales y políticos, al margen de su posición ideológica o de que dirijan o no el gobierno municipal. El consenso es imprescindible para avanzar en la implantación del PMUS y en que sus medidas sean viables y tengan éxito.

Que todos los representantes políticos estén de acuerdo en el objetivo del cambio de modelo de movilidad, al margen de su posición ideológica, garantiza la continuidad en la toma de decisiones. Sólo así es posible ejecutar las medidas necesarias para el desarrollo de los proyectos en marcha, como ha ocurrido en San Sebastián-Donostia. Esto permite que aquellas actuaciones más complejas de implantar puedan desarrollarse con el margen temporal necesario que permita comprobar a la ciudadanía las ventajas que conlleva, como ocurrió en la implantación de algunas medidas de bajo coste en San Sebastián.

Sin embargo, cuando el consenso es débil o no existe como ocurre en Getafe, cualquier cambio político frena la continuidad del plan o introduce propuestas que contradicen los objetivos iniciales del PMUS. Esta ausencia de consenso institucional hace que se produzcan parones o retrocesos en decisiones ya negociadas o en la implantación de medidas concretas (construcción sobredimensionada de estacionamiento, reinterpretación del camino escolar, etc.).

El consenso institucional permite difundir en clave positiva las nuevas formas de movilidad entre los electores, los agentes económicos y sociales, sin acritud, de forma sencilla, creando sinergias positivas. Sin embargo, cuando el modelo de movilidad forma parte de un posicionamiento ideológico rupturista, el cambio hacia una nueva cultura de la movilidad genera confusión en la sociedad sobre lo qué es lo correcto y puede conducir, desgraciadamente, a la paralización del PMUS.

En este contexto se ha comprobado del apoyo institucional para el desarrollo de las medidas de los PMUS. Getafe recibió en su día el apoyo económico para la ejecución de su red ciclista y para la puesta en funcionamiento de la Oficina de la Movilidad. Sin embargo, ambos proyectos no han tenido la trascendencia necesaria. El apoyo técnico y económico internacional a través de proyectos europeos como el Civitas, tal y como ha ocurrido en San Sebastián-Donostia, ha sido una de las claves esenciales para el avance del PMUS, especialmente en momentos de crisis económica. La oportunidad de intercambiar información y experiencias con otras ciudades europeas en las que se han ensayado proyectos similares, evita errores y fallos que pudieran darse en la implementación de las medidas.

Finalmente, en el marco institucional no puede olvidarse la importancia del liderazgo en la puesta en funcionamiento de un PMUS. Como ya se ha señalado la nueva cultura de la movilidad es fundamental en la implantación de un Plan de Movilidad. Estos cambios necesitan de la voluntad individual, y para ello es necesario convencer a la sociedad. Se ha comprobado en la investigación la influencia ejercida por personas como Odón Elorza, cuya actitud decidida en esta materia contribuyó al cambio de los donostiarras hacia otra movilidad. Su liderazgo permitió tomar decisiones acertadas y creíbles que convencieron al equipo técnico municipal, a otros políticos, a los agentes sociales y económicos, y a los residentes en un proyecto de movilidad que ha transformado la ciudad. En este caso se trataba de un líder institucional que contaba con un gran carisma; una personalidad suficientemente atractiva que ha contribuido al éxito de una idea y a la materialización de un proyecto.

En el caso de Getafe, a pesar de los esfuerzos institucionales por asignar un líder “formal”, no se logró conectar con el tejido social y ciudadano, ni convencer sobre las ventajas del plan, no había una personalidad atractiva que convenciera a otros, al contrario, creó reticencias y aparto del plan a un buen número de personas convencidas.

- g. Del mismo modo que es importante el impulso institucional y el liderazgo para el éxito de los PMUS, la organización y el buen funcionamiento técnico son esenciales. Una estructura interdepartamental adecuada, con técnicos formados en materia de movilidad sostenible, garantiza el funcionamiento de estos planes. La existencia de una Oficina de la Movilidad contribuye a gestionar los distintos programas de un PMUS al poder coordinar todos los programas recogidos en el plan.

De nada serviría la voluntad política y ciudadana de querer transformar la movilidad si los procedimientos administrativos necesarios para ejecutar las distintas propuestas del PMUS se paralizaran. La investigación ha permitido comprobar como en aquellos municipios que cuentan con técnicos con formación específica sobre movilidad sostenible como es el caso de San Sebastián-Donostia, no solo es más fácil avanzar en las propuestas sino también encontrar las mejores fórmulas para implantar las mismas.

Pero no es suficiente contar con un equipo técnico preparado. Es imprescindible la coordinación interdepartamental. Se ha comprobado que la única forma de tener éxito en la implantación de las

medidas es aplicando una metodología transversal que implique a todas las áreas de trabajo municipal, no solo aquellas que cuentan con responsabilidad en movilidad. Todos deben remar hacia la transferencia modal de modos más sostenibles.

Las metodologías plantean como fórmula para lograr esa coordinación la creación de una Oficina Técnica de Movilidad, tal y como se ha hecho en Getafe. Sin embargo, se ha constatado que esta herramienta no ha servido para poner en marcha el PMUS, y que no ha impulsado su desarrollo, tal y como recogían los diferentes programas del plan, ya fuera por la falta de personal formado en movilidad sostenible, el escaso apoyo económico, o la ausencia de políticos convencidos. Además, otra de las finalidades que tenía esta Oficina era realizar el seguimiento de los indicadores de evaluación, tarea que no se ha llevado a cabo. En general, el PMUS de Getafe ha estado durante varios años prácticamente paralizado a pesar de la existencia de una Oficina de Movilidad.

- h. Es necesaria la existencia de mecanismos de coordinación y comunicación entre el nivel político y el técnico para el buen funcionamiento de los PMUS para frenar las resistencias que puedan surgir, en especial en los momentos iniciales de la aplicación de las medidas (modificación del espacio público, reducción del estacionamiento, etc.). Estas resistencias suelen proceder de grupos con proyección mediática (comerciantes, vecinos, etc.) y pueden vencerse si la población comprueba las ventajas del funcionamiento de las medidas que se implementan (peatonalizaciones, áreas de coexistencia). De esta forma, podrá avanzarse e implementar más propuestas.

En la investigación se ha constatado que, cuando existe un consenso de partida para cambiar el modelo de movilidad, es más fácil el éxito. El problema surge en el momento en que se implantan las medidas concretas, especialmente en las primeras fases. No siempre se logra convencer al conjunto de la sociedad, ni a los agentes económicos y sociales de que las actuaciones generaran beneficios. Y en ese momento surgen las resistencias.

Los cambios no son fáciles, especialmente en los primeros momentos de implantación de las medidas. Se ha constatado que cuando no existe una sólida cultura de la movilidad sostenible, surgen las resistencias de los grupos vecinales y de los comerciantes que llevan su protesta a los medios de comunicación hasta el punto de paralizar, en muchas ocasiones, las actuaciones. Sin embargo, la investigación ha demostrado que solo resistiendo, teniendo políticos capaces de aguantar el conflicto durante el tiempo necesario para que los ciudadanos descubran las ventajas, es posible avanzar en la ejecución de los distintos programas de un PMUS.

- i. Los procesos de participación son una herramienta imprescindible para la implantación de PMUS: una participación de carácter transversal en cada una de las fases, no sólo en la redacción del plan, sino también posteriormente en aquellas que se ocupan de su evaluación y seguimiento.

La elaboración e implantación de PMUS lleva aparejada una metodología que incluye una serie de herramientas de apoyo para su desarrollo entre las que se encuentran los procesos de participación.

En ambos casos el PMUS incluye órganos que estaban ya en funcionamiento: Consejos Asesores de Movilidad que recogen la participación del tejido social, económico y ciudadano. Igualmente están representados los profesionales y técnicos de la administración, la policía municipal, y los operadores de transporte colectivo. Estos consejos deben ser órganos consultivos pero también pueden tener capacidad decisoria para aprobar o reformar el PMUS, deben trabajar en un ambiente de debate y reflexión que busque el consenso con el conjunto de las entidades y personas representadas, y que construya y mejore el documento propuesto con su devolución al equipo técnico.

Sin embargo, se han detectado problemas de funcionamiento en los dos casos de estudio. En Getafe el Consejo no ha funcionado de manera continuada hasta el punto de que no habido convocatorias entre 2011 y 2015, un hecho que refleja la falta de interés por el PMUS y por el procedimiento participado.

Por su parte, Donostia-San Sebastián ha contado con un activo órgano consultivo que se reunía con periodicidad suficiente para debatir cada uno de los temas (desde su aprobación, al desarrollo de medidas y programas concretos) y cuyos resultados han sido muy positivos. A pesar de ello, existe algún problema relacionados con el acceso a la información en el periodo previo a la celebración del Consejo.

En definitiva, para que sea efectiva, la participación no tiene que limitarse a la fase de elaboración del PMUS sino que debe estar presente en cada una de las etapas y constituir un principio esencial de la nueva cultura de la movilidad.

- j. Finalmente, es necesario el seguimiento y evaluación de las medidas del PMUS una vez finalizada la redacción y aprobado por el ayuntamiento el plan. Un balance periódico ayuda a comprobar el cumplimiento del Plan al tiempo que a reorientar las medidas evitando errores irreversibles.

La metodología para la elaboración e implantación de un PMUS, como define el IDAE, contempla la necesidad de una evaluación y un seguimiento continuo de los indicadores. En ninguno de los dos casos de estudio se ha desarrollado este aspecto fundamental, lo que ha limita el éxito de los planes: los responsables desconocen si las actuaciones realizadas han tenido los resultados esperados.

En el caso de San Sebastián-Donostia el seguimiento es una asignatura pendiente, aunque se ha se ha llevado a cabo con más intensidad que en otras ciudades. El Observatorio de la Bicicleta hace un seguimiento de las principales infraestructuras y del volumen de usuarios de las distintas modalidades de bicicleta. Este seguimiento ha servido para rectificar algunas actuaciones ciclistas. Además, también disponen de un Observatorio de la Sostenibilidad que contempla el seguimiento de algunos indicadores relacionados con la movilidad.

Para los agentes implicados es muy difícil cumplir los objetivos iniciales del PMUS. Por otra parte, la evolución de los indicadores se ha visto condicionada, necesariamente, por la crisis económica que ha contribuido a que los resultados sean coherentes con pautas de mayor sostenibilidad. Sin embargo, superada la recesión económica, han vuelto a aumentar las prácticas insostenibles. Sin embargo, los agentes implicados consideran necesario actualizar el Plan de Movilidad, a pesar de que desconocen si el balance de resultados del periodo de implantación ha sido positivo o negativo.

Sin un sistema de evaluación riguroso y sistemático es imposible corregir los errores y potenciar los aciertos de cualquier medida de planificación para la movilidad sostenible. Del mismo modo que sucede con la participación, los sistemas de evaluación permiten integrar en la planificación de la movilidad sostenible a los agentes sociales que, con sus valoraciones, proporcionan criterios razonables para la mejora de las actuaciones. La evaluación, al igual que la participación, es un pilar esencial de la nueva cultura de la movilidad. Finalmente añadir la importancia que tiene la planificación territorial y de urbanización es fundamental Limitaciones y futuras líneas de investigación. Los PMUS son una herramienta que no es buena, ni mala, depende de otros factores que pueden modificar la “propuesta de un político”, un técnico o un ciudadano común, así se ha visto al analizar los dos casos de estudio.

Una de las primeras limitaciones con la que se ha encontrado esta investigación ha sido el acceso a la información en general. A pesar de que en estos momentos existen abundantes datos en las diferentes redes, ha sido imposible obtener información de una manera sencilla. Aunque el IDAE había facilitado las fuentes primarias para su análisis y describir así el panorama de los PMUS en el conjunto español, era necesario completar aquellas lagunas de los escuetos informes de evaluación. Por esta razón se acudió a las comunidades autónomas donde, sin embargo, estaba una de las barreras. En el momento de comenzar la investigación, las comunidades autónomas habían abandonado esta línea de trabajo y ningún responsable técnico estaba dispuesto a informar sobre las características de los PMUS en su región. La siguiente barrera al acceso documental se encontró en el Ayuntamiento de Getafe que, por un lado, no ha dispuesto el libre acceso a información significativa que hubiera sido interesante para

este estudio; y por otro, ha habido una falta de colaboración que ha retrasado partes del diagnóstico, y no ha permitido sacar ideas concluyentes en la investigación.

Otro de los aspectos que ha supuesto una dificultad añadida ha sido el cambio político en los municipios objeto de estudio, lo que ha obligado a explicar en varias ocasiones los aspectos básicos del PMUS. En el caso de Getafe se ha pasado de un gobierno socialista, impulsor del PMUS, a un gobierno popular, que desconocía la importancia del Plan, y la complejidad de su implementación. Esto dio como resultado un abandono de la ejecución y puesta en marcha de muchas de las medidas (falta de mantenimiento de la red ciclista, motorización de los caminos escolares, etc.). Finalmente, otro gobierno socialista, que también desconocía el Plan de Movilidad, llegó al consistorio en 2015. Aunque en San Sebastián-Donostia, también ha habido cambio político, las posiciones sobre la movilidad han estado más consensuadas entre los diferentes grupos políticos, por lo que ha sido sencillo buscar interlocutores que ofrecieran su perspectiva sobre el funcionamiento de los Planes de Movilidad.

Otra dificultad en relación con el acceso a la información es la calidad de la misma y la capacidad de hacer análisis comparativos. Los indicadores accesibles en los anuarios estadísticos, en su mayoría, expresan mal el grado de sostenibilidad de la movilidad. Por esta razón no se ha podido contar con indicadores de control homogéneos en los dos casos de estudio, que permitieran una comparación real de los resultados de la implementación de los PMUS. Los datos no están homogenizados, normalizados, lo que hace difícil la comparación en muchos casos. No solo no miden las mismas cosas sino que, incluso cuando miden las mismas cosas, no lo hacen metodológicamente igual.

En este sentido sería necesario trabajar en el futuro en un sistema de indicadores que permitiera evaluar el grado de cumplimiento de los planes, definir así los métodos de medición, y sugerir a los ayuntamientos la necesidad de que estos indicadores estén actualizados y disponibles para su acceso público, al menos aquellos que reciben las ayudas contempladas en la Ley de Economía Sostenible-.

Otro aspecto que ha creado dificultad para el análisis de los datos ha sido de la crisis económica iniciada a partir de 2008, fecha que coincide con la aprobación de los dos PMUS que se analizan en esta investigación. En estos años de recesión se observan pequeños avances hacia escenarios más sostenibles; una parte de la población dejó de comprar coches y de viajar en ellos, se redujo el consumo energético, o las emisiones de contaminantes. ¿Cómo saber si estos cambios corresponden a la implementación de las medidas, a una mayor conciencia ambiental de la población, o simplemente a la recesión económica que impide desplazarse a las familias?. Esta ha sido una pregunta con una respuesta de difícil respuesta.

Por otro lado, aunque resulta adecuada la elección de las dos ciudades objeto de estudio por ser de tamaño medio, en realidad son ciudades bien diferentes. Por un lado, Getafe se encuentra al lado de una gran ciudad, Madrid, una de las cuatro ciudades más grandes de Europa, con más de tres millones de habitantes, y forma parte de su área metropolitana. La capital madrileña tiene una gran influencia en todos los municipios de su área metropolitana. Por otro lado, San Sebastián-Donostia aunque se halla en un corredor con potente tráfico, que constituye una nueva área metropolitana, la Eurociudad desde Bayona a San Sebastián-Donostia, con unos 600.000 habitantes; además, San Sebastián es la capital de la comarca de Donostialdea con unos 300.000 habitantes.

Estos contextos metropolitanos muestran lo complicado que es comparar los indicadores de movilidad sostenible en el ámbito municipal, gran parte de los problemas de la insostenible movilidad no puede resolverse sin tener en cuenta la movilidad del entorno. Habría que desarrollar en el futuro instrumentos que pudieran servir para controlar los procesos insostenibles de la movilidad motorizada. Un plan metropolitano sostenible similar al que recoge la ley catalana podría ser la solución. Sin embargo se sabe también que en Cataluña no ha dado buenos resultados, y continua la planificación insostenible en estos entornos metropolitanos con políticas contradictorias que continúan construyendo

autopistas. Sería conveniente abrir esta línea de investigación en el futuro y analizar las causas y diseñar soluciones para frenar el tráfico y sus consecuencias.

Aunque esta investigación deja otros muchos temas pendientes, se han inventariado los planes de movilidad por comunidades autónomas y municipios a nivel de todo el país, correspondientes a las ayudas del IDAE. Gracias a esta tesis se dispone del panorama de la planificación de la movilidad a fecha del 2014. Pero queda pendiente qué hacer con el resto de planes elaborados a partir de esa fecha. Sería conveniente trabajar en la elaboración futura de métodos que permitieran realizar un seguimiento rápido mediante una aplicación informática, que recogiera información relevante: fecha aprobación, contenidos del PMUS, indicadores de seguimiento y su cumplimiento, posibles sistemas de participación. Esta sencilla herramienta ayudaría a los responsables de la administración a comprobar el cumplimiento de las medidas (Vega 2017c).

Otra línea de trabajo futura consistiría en actualizar la Guía Metodológica del IDAE. La investigación ha permitido ver lo desactualizada que está la publicada en 2005, y que han utilizado los municipios de la primera generación de PMUS. Está pensada para ciudades grandes y medias, con graves problemas de movilidad motorizada. Quizá por esta razón tienen un peso importante las metodologías de la ingeniería de tráfico que continúan haciendo planteamientos favorables al coche. Sería necesario trabajar en el futuro en una nueva y actualizada Guía Metodológica que sirviera para orientar a los profesionales y técnicos municipales con medidas acertadas. Sería interesante, además, que diera respuesta especialmente a las inquietudes y necesidades de los municipios más pequeños que cuentan con escaso soporte técnico.

Otro aspecto que debería estudiarse con más detalle en los futuros planes de movilidad es la relación entre los PMUS y la ordenación territorial y urbanística. En la actualidad, la guía del IDAE señala esta idea, pero sus propuestas no atienden esta necesidad, se limitan a dar algunas referencias generales sobre esta materia. El modelo territorial y la ordenación urbana de las ciudades generan los problemas de movilidad, y es ahí donde hay que poner el énfasis. Este tipo de planteamientos lleva a la búsqueda de figuras de intervención diferentes o a la incorporación de los PMUS a los Planes Generales de Ordenación Urbana. Un aspecto que no hay que olvidar en los futuros planes es contemplar los problemas de la movilidad desde una perspectiva territorial amplia, metropolitana o regional, que busque soluciones en el origen o destino de los viajes de estos espacios urbanizados, que superan los límites administrativos que marca un municipio.

Finalmente, si bien es cierto que los PMUS han servido para orientar a una gran mayoría de municipios en la elaboración de sus planes hasta 2014, también es verdad que no ofrece ninguna herramienta para afrontar los problemas y necesidades de municipios más pequeños. Sería positivo abrir una nueva línea de investigación que sistematizara los problemas, al tiempo que buscara fórmulas para responder a las necesidades de movilidad de estos municipios más pequeños. Este trabajo sería de gran utilidad en un escenario muy ambiguo sobre la sostenibilidad: electromovilidad, biocombustibles, etc. Esta nueva guía podría incorporar la explicación de los procedimientos que son necesarios para que los municipios opten a las ayudas europeas.

SÉPTIMO BLOQUE. FUENTES DOCUMENTALES Y BIBLIOGRAFÍA

10.1. Libros, artículos y ponencias

- ADAMS, J. (2000) "Hypermobility", en Prospect Magazine, 20 de marzo de 2000.
- AGENCIA EFE (2005) "Dos líneas de autobús unen desde hoy Getafe con los polígonos", El País 3 de octubre de 2005.
- AGUADO, I; BARRUTIA, J.M y ECHEBARRIA, C. (2007). "La Agenda Local 21 en España", en Ekonomiaz nº 64, primer cuatrimestre.
- AGUIRRE, C. y NEBOT, F. (1980) "Transporte y conflictividad social" en Ciudad y Territorio, revista de ciencia urbana. nº 2. Madrid, 1980.
- ALONSO, C y COLMENERO, J. (2018) "El parking para hoteles de la plaza Zaragoza reduce su tamaño a dos plantas", en Noticias de Gipuzkoa, 11 de abril de 2018.
- APARICIO, A (2005) "El PEIT en las ciudades: hacia una definición concertada de los Planes de Movilidad Sostenible", en Carreteras nº 114, julio-agosto de 2005.
- ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS (2016). Nueva Agenda Urbana. Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para todos. Aprobación de la Resolución el 23 de diciembre del 2016.
- AUTORIDAD TERRITORIAL DEL TRANSPORTE DE GIPUZKOA (2015) Reglamento de Armonización de los servicios públicos regulares de personas viajeras por carretera.
- AYUNTAMIENTO DE GETAFE (1991) Boletín Informativo del Ayuntamiento, nº 165, 30 noviembre 1991.
- AYUNTAMIENTO DE GETAFE (1996) Plan General de Ordenación Urbana.
- AYUNTAMIENTO DE GETAFE (1998). Agenda Local 21 de Getafe: Diagnóstico y Plan de Acción
- AYUNTAMIENTO DE GETAFE (2000) Plan Estratégico de Getafe 2000-2010. Oficina Técnica del Plan Estratégico de Getafe. Asumido en por el Ayuntamiento en Pleno el 13 de septiembre de 2000 y aprobado definitivamente en 2003.
- AYUNTAMIENTO DE GETAFE (2003) Proceso de implantación de la Agenda 21 Local. Servicio de Comunicación.
- AYUNTAMIENTO DE GETAFE (2007) Informe 2006 sobre las líneas lanzaderas de Getafe (Inédito).
- AYUNTAMIENTO DE GETAFE (2009a) Plan de Movilidad Urbana Sostenible de Getafe. Disponible en <https://www.getafe.es/areas-de-gobierno/economia-y-hacienda/movilidad-y-transportes/actuaciones/plan-de-movilidad-sostenible-de-getafe/>
- AYUNTAMIENTO DE GETAFE (2013) Mapa Estratégico de Ruido del término municipal de Getafe. Acusttel,
- AYUNTAMIENTO DE GETAFE (2014) Plan de Acción contra el ruido en el término municipal de Getafe. Acusttel, octubre de 2014.
- AYUNTAMIENTO DE GETAFE (2014) Plan de Acción para una energía sostenible. PAES Getafe. Pacto de los Alcaldes por una energía sostenible local. Consultoría energética SinCeO2.
- AYUNTAMIENTO DE GETAFE (2014) Plan de Calidad del Aire del Ayuntamiento de Getafe 2014-2018. Concejalía de Mantenimiento, Limpieza, Medio Ambiente, Desarrollo Sostenible y Jardines.
- AYUNTAMIENTO DE GETAFE (2017) Getafe insiste en la instalación de pantallas acústicas en La Alhóndiga y mejoras en la A-4. Disponible en <https://www.getafe.es/getafe-insiste-la-instalacion-pantallas-acusticas-la-alhondiga-mejoras-la-4/>
- AYUNTAMIENTO DE SAN SEBASTIÁN-DONOSTIA (1989) Encuesta sobre la generación de viajes en el municipio de Donostia-San Sebastián. Oficina del Plan General
- AYUNTAMIENTO DE SAN SEBASTIÁN-DONOSTIA (1990) Plan de Circulación y Transporte de la ciudad de San Sebastián-Donostia. DG de Movilidad y Oficina del Plan General.
- AYUNTAMIENTO DE SAN SEBASTIÁN-DONOSTIA (1992) Plan de Reordenación del Tráfico y el Transporte en las Áreas Centrales de la Ciudad. Dirección General de Movilidad.
- AYUNTAMIENTO DE SAN SEBASTIÁN-DONOSTIA (1996) Red para peatones y ciclistas y fomento del transporte público en San Sebastián. Ficha presentada al Concurso de Buenas Practicas de NNUU celebrado en Dubái en agosto del 2016.
- AYUNTAMIENTO DE SAN SEBASTIÁN-DONOSTIA (2002) Plan de Potenciación de la Bicicleta Donostia-San Sebastián.

- AYUNTAMIENTO DE SAN SEBASTIÁN-DONOSTIA (2004) Criterios, objetivos, soluciones generales de planeamiento. Memoria del Avance del PGOU de San Sebastián. Libro II.
- AYUNTAMIENTO DE SAN SEBASTIAN-DONOSTIA (2004b) Memoria del Texto Refundido del Plan General de Ordenación Urbana de 2010.
- AYUNTAMIENTO DE SAN SEBASTIAN-DONOSTIA (2005) Transporte Público Vertical. Breve Guía para la reflexión sobre ascensores y escaleras mecánicas en San Sebastián.
- AYUNTAMIENTO DE SAN SEBASTIAN-DONOSTIA (2006) Plan de Seguridad Vial de Donostia-San Sebastián 2006-2009. Dirección de Movilidad y Jefatura de la Guardia Municipal.
- AYUNTAMIENTO DE SAN SEBASTIÁN-DONOSTIA (2007) Revisión del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) Propuestas de Ordenación Estructural (Doc. Debate). Documento 1, Memoria. Marzo 2007.
- AYUNTAMIENTO DE SAN SEBASTIÁN-DONOSTIA (2010) San Sebastián-Donostia: Calidad Urbana, el espacio recuperado. Buenas prácticas españolas. Ficha enviada al comité español de buenas prácticas, en Hábitat
- AYUNTAMIENTO DE SAN SEBASTIÁN-DONOSTIA (2010a) Plan Estratégico. Estrategia 2020.
- AYUNTAMIENTO DE SAN SEBASTIÁN-DONOSTIA (2010b) Ciudad Amable para las Personas Mayores 2020. Age-Friendl y Cities Projet-AFC.
- AYUNTAMIENTO DE SAN SEBASTIAN-DONOSTIA y EVE (2011) Plan de Acción para la energía sostenible (PAES) del municipio de San Sebastián-Donostia. Diciembre de 2011.
- AYUNTAMIENTO DE SAN SEBASTIAN-DONOSTIA (2013) Plan de Acción de Mejora del Ambiente Sonoro en el municipio de San Sebastián-Donostia (2013-2018). Área de Medio Ambiente, julio de 2013.
- AYUNTAMIENTO DE SAN SEBASTIAN-DONOSTIA (2014) San Sebastián amigable. Plan Ciudad. Documento base para la elaboración del Plan de Acción. Ayuntamiento de San Sebastián- Donostia, Herri Partaidetxa Sala. Donostia Udala Estrategia.
- AYUNTAMIENTO DE SAN SEBASTIÁN-DONOSTIA (2015) Hiri Berdea 2030: Estrategia Ambiental Donostia-San Sebastián 2030. Tercer Plan de Acción de Agenda Local 21.
- AYUNTAMIENTO DE SAN SEBASTIÁN-DONOSTIA (2016) Klima Estrategia DSS 2050. El compromiso de Donostia-San Sebastián frente al cambio Climático.
- AYUNTAMIENTO DE SAN SEBASTIÁN-DONOSTIA (2017) Plan de Acción Klima 2050 de DSSAvance. Documento de debate para facilitar la definición de las medidas a incluir en el Plan de Acción. Ingurumea Medio Ambiente
- AYUNTAMIENTO DE SAN SEBASTIÁN-DONOSTIA (2018) Tarjeta europea de estacionamiento para personas con discapacidad: nueva, renovación, robo o pérdida.
- AYUNTAMIENTOS DE ALCORCÓN, ARANJUEZ, FUENLABRADA, GETAFE, LEGANÉS PARLA Y PINTO (2010) Plan Estratégico del Sur de Madrid. Ayuntamientos de Alcorcón, Aranjuez, Fuenlabrada, Getafe, Leganés, Parla y Pinto.
- BAILLY, Antoine y Aurora García Ballesteros (1998) Métodos y técnicas cualitativas en geografía social. Barcelona: Oikos Tau.
- BANISTER, D (2008). The Sustainable Mobility Paradigm en Transport Policy.V15, n2 marzo pp73-80 (disponible en <http://goog.gl/QKiWGW>
- BARRERA, G. (2015) El proyecto Polis. Málaga: Fundación Conama.
- BCNecologia (2013) Plan de Movilidad Urbana de Barcelona 2013-2018. Agencia de Ecología Urbana de Barcelona.
- BELLVER, C. (1981) “Las Directrices de Planeamiento Metropolitano, solución para los errores urbanísticos del pasado”, en El País, 8 de noviembre de 1981.
- BENAITO, J y REBOLLO, D (1990) “Análisis de las actividades económicas de Donostia-San Sebastián”, en Lurralde nº 13.
- BENAITO, J. (2000) “La mejora de la accesibilidad en Donostia-San Sebastián”, en Boletín CF+S nº 15. Instituto Juan de Herrera.
- BENAITO, J. (2006a) Actuación en gestión de la movilidad y reordenación urbana en Donostia-San Sebastián.
- BENAITO, J. (2006b) Gestión de la movilidad. Actuación la gestión de la movilidad y reordenación urbana en Donostia-San Sebastián. Jornada técnica. Treatise e IDAE, 16 de marzo de 2006.

- BENEVOLO, L. (1996). Historia de la arquitectura moderna. Barcelona: Gustavo Gili. [edición original: Storia dell'architettura moderna. Laterza. Bari]
- BERGUA, E y BENAITO, J. (1998) Las vías ciclistas en el estado español. Boletín CF+S. Instituto Juan de Herrera.
- BIOT, R. (2012) "Alicante perderá 1,8 millones por carecer de un plan de movilidad" en El País 24 de junio del 2012.
- BUCHANAN, C. (1963) Traffic in Towns. The specially shortened edition of the Buchanan Report. Harmondsworth: Penguin Books.
- CABILDO INSULAR DE TENERIFE (2012) Plan Territorial Especial de Ordenación del Transporte de la isla de Tenerife. Tomo IX, Normativa.
- CAMACHO, M.T., CAÑETE, J.A. y LARA, J.J. editores. (2006) El acceso a la información espacial y las nuevas tecnologías geográficas. Granada: Universidad de Granada.
- CAPITAL (2015) "Las megainfraestructuras cambian la cara de Chile", 3 septiembre del 2015. Disponible en <http://www.capital.cl>
- CARBONELL, Antonio (1990) Las infraestructuras en España: Carencias y soluciones. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.
- CARRASCO, R.J. (2000) La ciudad sostenible, movilidad y desarrollo metropolitano, su aplicación y análisis comparativo entre las áreas metropolitanas del Valles y Puebla. Tesis doctoral Departamento de Ingeniería de la Construcción de la UPC
- COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL PRO-MOVILIDAD URBANA (2014) Problemas de la movilidad urbana. Estrategia y medidas para su mitigación. Diciembre de 2014.
- COMISION COMUNIDADES EUROPEAS (1990). Libro Verde sobre Medio Ambiente Urbano
- COMISION COMUNIDADES EUROPEAS (1992). Libro Verde sobre el impacto Medioambiental del Transporte.
- COMISION COMUNIDADES EUROPEAS (1993). El desarrollo futuro de la política común de transportes. Aproximación global para la determinación de un marco comunitario que garantice la movilidad sostenible.
- COMISIÓN EUROPEA (2001) Libro Blanco del Transporte. La política europea de transportes de cara al 2010. La hora de la verdad. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- COMISION EUROPEA (2006) Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la Estrategia temática para el medio ambiente urbano. Bruselas COM (2006) 718 final.
- COMISION EUROPEA (2007) Libro Verde, Hacia una Nueva Cultura de la Movilidad Urbana. Bruselas.
- COMISION EUROPEA (2008a) Comunicación sobre Eficiencia Energética: alcanzar el objetivo del 20%. 13 de noviembre de 2008. 772 final.
- COMISION EUROPEA (2008b) Libro Verde sobre la Eficiencia Energética; cómo hacer más con menos. 265 final.
- COMISION EUROPEA (2009) Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Plan de Acción de Movilidad Urbana (Action Plan on Urban Mobility).
- COMISION EUROPEA (2011) Libro Blanco del Transporte: Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transporte competitiva y sostenible.
- COMISION EUROPEA (2013) Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones. Juntos por una movilidad urbana competitiva y eficiente con los recursos en su Anexo sobre "Un concepto de Planes de Movilidad Urbana". 17 de diciembre de 2013. Bruselas. 913 Final.
- COMISIÓN MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE (1988) Nuestro futuro común (Informe Brundtland). Madrid: Alianza Editorial.
- COMISIÓN TRANSPORTE Y VIDA URBANA Y COMITÉ DE AUTORIDADES ORGANIZADORAS DE LA UITP (2014). Puntos de acción para el sector del transporte público. Bruselas: UITP Asociación Internacional de Transportes Públicos.
- COMITÉ DE LAS REGIONES DE LA UNIÓN EUROPEA (2014). Paquete de movilidad urbana. Documento de trabajo de la Comisión de Política de Cohesión Territorial. 21ª reunión Comisión 19 febrero de 2014.

- COMUNIDAD DE MADRID (1985-2016) Anuario Estadístico de la Comunidad de Madrid. Disponible en <http://www.madrid.org/iestadis/fijas/efemerides/anu8516nt.htm>
- COMUNIDAD DE MADRID (1987) Estrategia de Transportes de la Comunidad de Madrid en la Región Metropolitana. Consejería de Política Territorial.
- COMUNIDAD DE MADRID (1988) Estrategia Territorial. Consejería de Política Territorial. Mayo de 1988. Y versión abril de 1989
- COMUNIDAD DE MADRID (1990) Una estrategia para la zona sur metropolitana. Consejería de Política Territorial.
- COMUNIDAD DE MADRID (1990-2015) Inventario de Emisiones de CO₂ de la Comunidad de Madrid.
- COMUNIDAD DE MADRID (1991a) El transporte en la Región de Madrid. Balance de un cuatrienio 1987-1990. Dirección General de Transportes. Consejería de Política Territorial de la Comunidad de Madrid.
- COMUNIDAD DE MADRID (1991b) Madrid Región Metropolitana. Estrategia Territorial y Actuaciones.
- COMUNIDAD DE MADRID (1993) Estrategia Regional de Transportes para 2001. II Plan de Transportes de la Comunidad de Madrid. Consejería de Transportes.
- COMUNIDAD DE MADRID (1995) Madrid 21. Estrategia para el desarrollo sostenible en la Comunidad de Madrid. Agencia de Medio Ambiente. Agencia de Medio Ambiente. Consejería de Cooperación.
- COMUNIDAD DE MADRID (1996) Documento de Bases del Plan Regional de Estrategia Territorial de la Comunidad de Madrid. Dirección General de Urbanismo y Planificación Regional. Consejería de Obras Públicas.
- COMUNIDAD DE MADRID (1998) Estrategia territorial para la zona sur metropolitana. Consejería de Política Territorial.
- COMUNIDAD DE MADRID (1999) Propuesta de indicadores ambientales de la Comunidad de Madrid. Madrid: Consejería de Medio Ambiente.
- COMUNIDAD DE MADRID (2003) Propuesta de indicadores ambientales para la Comunidad de Madrid. Consejería de Medio Ambiente
- COMUNIDAD DE MADRID (2004) Plan Energético 2004-2012. Dirección General de Economía e Innovación Tecnológica de la Comunidad de Madrid.
- COMUNIDAD DE MADRID (2005) Evolución de la Ocupación del Suelo en la Comunidad de Madrid 1956-2005. Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio. Dirección General de Urbanismo y Estructura Territorial.
- COMUNIDAD DE MADRID (2005) Plan CIMA. Plan Regional de Vías Ciclistas y Peatonales. Dirección General de Urbanismo y Planificación Regional. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial de la Comunidad de Madrid.
- COMUNIDAD DE MADRID (2011) Plan de Promoción de la Salud y Prevención 2011-2013.
- COMUNIDAD DE MADRID (2012) III Plan de Acción para personas con discapacidad 2012-2015. Consejería de Asuntos Sociales.
- COMUNIDAD DE MADRID (2013b) Estrategia de Calidad del Aire y Cambio Climático de la Comunidad de Madrid 2013-2020. Plan Azul +.
- COMUNIDAD DE MADRID (2016) 2015 Tráfico. Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructura de la Comunidad de Madrid.
- COMUNIDAD DE MADRID (2016) Plan Energético de la Comunidad de Madrid, Horizonte 2020. Secretaria General de Promoción Industrial y Energética de la Comunidad de Madrid.
- COMUNIDAD DE MADRID (2016). Estrategia del Turismo 2016-2019.
- COMUNIDAD DE MADRID (2017) 2016 Tráfico. Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructura de la Comunidad de Madrid.
- COMUNIDAD DE MADRID (2017) Atlas de la movilidad residencia trabajo 2017. Instituto De Estadística. Consejería de Economía, Empleo y Hacienda de la Comunidad de Madrid.
- COMUNIDAD DE MADRID (2017) V Plan Director de Prevención de Riesgos Laborales de la Comunidad de Madrid 2017-2020.
- COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA (1990) Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano. Comisión de las Comunidades Europeas.
- COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA (2000). Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea (2000/C 364/01). Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 18 diciembre 2000.

- CON BICI (2017) Estado del PEEB tras el 20 de junio de 2017. Coordinadora en Defensa de la Bici. Disponible en <http://conbici.org/noticias/estado-del-peebe-tras-el-20-de-junio-de-2017>
- AYUNTAMIENTO DE GETAFE Conferencia de Cristóbal Corretje, arquitecto municipal de Getafe. 19 de diciembre del 2017.
- COMUNIDAD DE MADRID (2017). Atlas de la movilidad residencia- trabajo en la Comunidad de Madrid. Instituto de Estadística.
- CONFERENCIA DE NACIONES UNIDAS SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO (1998): Programa 21. DG de Calidad y Evaluación Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente.
- CONFERENCIA EUROPEA SOBRE CIUDADES SOSTENIBLES (1994) Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad. Conferencia celebrada en Aalborg (Dinamarca) el 27 de mayo de 1994.
- CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA (1999) Plan Director de Infraestructuras de Andalucía (1997-2007).
- CONSEJO ASESOR DE MOVILIDAD (1999) Pacto Cívico sobre la Movilidad, 15 abril de 1999.
- CONSORCIO REGIONAL DE TRANSPORTES (2013) Accesibilidad en el transporte público de Madrid. Consorcio Regional de Transportes.
- CONSORCIO REGIONAL DE TRANSPORTES (2014) Plan Estratégico de Movilidad Sostenible de la Comunidad de Madrid, 2013-2025. Consorcio de Transportes de la Comunidad de Madrid.
- CONSORCIO REGIONAL DE TRANSPORTES, AYUNTAMIENTO DE GETAFE (2005) Análisis de movilidad en los polígonos industriales de Getafe en el entorno de la carretera A-4.
- CONSORCIO SWITCH (2016) Guía y Caja de herramientas para campañas SWITCH. Consejos prácticos para campañas que promueven la sustitución de viajes en coche por modos activos de desplazamiento. Colonia. Disponible en <http://www.switchtravel.eu>
- COORDINADORA DE LUCHA CONTRA AUTOPISTAS (1979) La lucha contra las autopistas en el estado español. Madrid: Zero-Zys.
- CORRAL, C (2009) Movilidad sostenible en el entorno urbano. Donostia-San Sebastián. La ciudad peatonal. Jornadas Muévete. Planes de Movilidad Urbana Sostenible. Murcia, 22 septiembre de 2009.
- CRIADO, M.A. I (2016) “La concentración de CO₂ supera todos los registros históricos. El planeta en su conjunto superó la cifra de 400 partes por millón del principal gas de efecto invernadero”, en El País, 25 de octubre del 2016.
- DBUS (2018) Historia de la Compañía del Tranvía de San Sebastián. Disponible en <https://www.dbus.eus/es/la-compania/historia/>
- DBUS y PROYECTO CIVITAS ARCHIMIDES (2009) Implantación de un sistema de autobuses de alta calidad para Donostia-San Sebastián.
- DEPARTMENT OF ENVIRONMENT, TRANSPORT AND THE REGIONS (1998) A new Deal for Transport: Better for Everyone. UK Government's White Paper on the Future of Transport.
- DÍAZ MUÑOZ, M.A, CANTERGIANI, C., SALADO, M.J., ROJAS C. y GUTIÉRREZ, S. (2007) “Propuesta de un sistema de indicadores de sostenibilidad para la movilidad y el transporte urbanos. Aplicación mediante SIG a la ciudad de Alcalá de Henares”, en Cuadernos de Geografía. Valencia: Universitat de València.
- DÍAZ, A. (2001) “Getafe tendrá 22 kilómetros de calles peatonales”, en ABC Madrid, 5 de marzo de 2001.
- DÍEZ, J. M. (2008) Transporte y Movilidad Sostenible en la Ciudad de Burgos. Ciudad Europea 2007 y española 2006 en términos de transporte sostenible. Presentación del Proyecto CIVITAS-Caravel y actuaciones en la Ciudad de Burgos” Semana Europea de la Movilidad 2008.
- DIPUTACIÓN DE CÁDIZ (2013) Guía de Movilidad Urbana Sostenible para municipios de menos de 10.000 habitantes. Estrategia Provincial de Movilidad Urbana Sostenible: Planes de Movilidad para municipios menores de 50.000 habitantes de la provincia de Cádiz.
- DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA (2015) Estrategia de la Bicicleta de Gipuzkoa, 2014-2022.
- DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA (2015) Evaluación de los Planes de Acción de la Agenda Local 21 de Gipuzkoa. Servicio de Evaluación de los Planes de Acción Informe de Resultados 2015. San Sebastián: Departamento de Medio Ambiente y Obras Hidráulicas,
- DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA (2017) Información de aforos en las carreteras de Guipúzcoa. Recopilación hasta 2016. Departamento de Infraestructuras Viarias.
- DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE JAÉN (2001) Programa de Agenda 21 de la Provincia de Jaén.

- DIRECCIÓN GENERAL DE TRÁFICO-DGT (2011) Estrategia de la Seguridad Vial 2011-2020. Madrid: Ministerio del Interior.
- DIRECCIÓN GENERAL DE TRÁFICO-DGT (2013) Estadísticas e indicadores. Comunidad de Madrid.
- DONOSTIA KIROLA, Patronato Municipal de Deportes de Donostia (2017) IV Estudio sobre hábitos deportivos entre la población donostiarra.
- ECOLOGISTAS EN ACCION (2015) Informe de la calidad del aire en el Estado Español durante 2014.
- ECOLOGISTAS EN ACCIÓN (2016) Derogada la Ley Virus. Disponible en <https://www.ecologistasenaccion.org/?p=31856>
- EDEKA (2013) Libro Blanco sobre Discapacidad en Euskadi, inclusión social, vida independiente, participación, ciudadanía activa y derechos sociales de todas las personas con discapacidad en Euskadi: el Reto es la Igualdad. Con el apoyo del Gobierno Vasco y la Fundación Once.
- EL DIARIO MONTAÑÉS (2014) “Cantabria aprueba el proyecto de Ley del Transporte de Viajeros por Carretera”, en El Diario Montañés, 28 de junio de 2014, disponible en <http://www.eldiariomontanes.es/cantabria/201406/28/cantabria-aprueba-proyecto-transporte-20140628172452.html>
- EL PAÍS (2011) “Alerta de las enfermedades ligadas al ruido en las ciudades”, en El País 31 marzo 2011.
- ESTEVAN, A. (1994) Contra el transporte, cercanía. Archipiélago nº 18 y 19.
- ESTEVAN, A Y SANZ, A (1996). Hacia la reconversión ecológica del transporte en España. Editorial Catarata.
- ESTEVANEZ, J. (1983) Tendencias y problemática actual de la geografía. Cuadernos de estudio. Serie Geografía. Cincel.
- EUROPEAN ENVIROMENT AGENCY (2006) El ozono troposférico.
- EUROSTAT (2016) Energy, Transport and Environment Indicadors. Luxemburgo: Unión Europea.
- EUSTAT (2015) Encuesta de medio ambiente. Familias.
- FENER (2016) Balance energético de la Comunidad de Madrid 2016. Fundación de la Energía de la Comunidad de Madrid.
- FLORES, G. (2011) Sustentabilidad urbana en Venezuela. Caracas: Universidad Metropolitana.
- FONDO PARA EL MEDIO AMBIENTE MUNDIAL (2010) Invertir en el transporte urbano sostenible. La experiencia del FMAM.
- GARCÍA, J, FERNÁNDEZ, F, LEIRA, E y RUIZ, J. (1982) Planeamiento metropolitano. Criterios y Objetivos. Diputación de Madrid.
- GARCÍA, M. (2002) “La red de ciudades y pueblos hacia la sostenibilidad de Catalunya”, en VI Congreso Nacional de Medio Ambiente.
- GARCÍAPALOMARES, J.C y GUTIÉRREZ PUEBLA, J (2007) “Pautas de movilidad en el área metropolitana de Madrid” en Cuadernos de Geografía. Universidad de Valencia.
- GARCÍA, B Y GARRIDO, J. (2003) La contaminación acústica en nuestras ciudades. Fundación La Caixa.
- GARCÍA Á.I (2005) “Las actuaciones residenciales de Arpegio: entre la centralidad y la suburbanización”, en Urban nº 10.
- AYUNTAMIENTO DE SAN SEBASTIÁN-DONOSTIA (2002a) Estrategia para una movilidad peatonal en San Sebastián. Concejalía de Movilidad y Vías públicas. Donostia Camina. Pasos de una Estrategia. Proyectos y propuestas para el peatón en San Sebastián. Concejalía de Movilidad y Vías Públicas.
- GEDDES, Patrick (2009) Ciudades en evolución. Oviedo: KRK Ediciones.
- CONSORCIO REGIONAL DE TRANSPORTES (2014) Encuesta Sintética de Movilidad en la Comunidad de Madrid ESM14. GtK Spain Consorcio Regional de Transportes de Madrid.
- GINTRAC, C. (2013) “Las aportaciones de la geografía radical y la geografía crítica anglosajona a la teoría urbana”, en Urban NS06, p. 53, 61.
- GOBIERNO DE ARAGÓN (2009) Estrategia Aragonesa de Cambio Climático y Energías Limpias. Propuesta del Gobierno de Aragón. Con el apoyo del Programa FEDER. 2009. Plan de Acción frente al cambio climático y de Energías Limpias del Gobierno de Aragón. Reunión de la Comisión Intergubernamental de cambio climático del Gobierno de Aragón. 24 de noviembre del 2009. FEDER, Departamento de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón y Estrategia Aragonesa de Cambio Climático y Energías Limpias.
- GOBIERNO DE ARAGÓN (2013) Plan Energético de Aragón 2013-2020.

- GOBIERNO VASCO (1999) Estudio de movilidad de Guipuzkoa. Informe sobre San Sebastián-Donostia. Departamento de Transportes.
- GOBIERNO VASCO (2002) Plan Director del Transporte Sostenible. La política común de transportes en Euskadi, 2002-2012. Departamento de Transportes y Obras Públicas. Vitoria: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- GOBIERNO VASCO (2002c) I Programa Marco Ambiental del País Vasco 2002-2006.
- GOBIERNO VASCO (2003) Plan Estratégico de Seguridad Vial de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Dirección de Tráfico. Departamento de Interior.
- GOBIERNO VASCO (2005) La Agencia Local 21 en acción. 50 Buenas Prácticas Ambientales. Los municipios dan ejemplo. IHOBE. La Vola. Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. IHOBE y Gobierno Vasco. Bilbao.
- GOBIERNO VASCO (2007) II Programa Marco Ambiental del País Vasco 2007-2010.
- GOBIERNO VASCO (2008) Estudio de la movilidad en la Comunidad Autónoma Vasca 2003-2007. Vitoria-Gasteiz: Departamento de Transportes y Obras Públicas del Gobierno Vasco.
- GOBIERNO VASCO (2008a) Indicadores ambientales. Medio Ambiente en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Serie Programa Marco Ambiental. Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco. nº 70, abril 2008 Ingurunea e IHOBE.
- GOBIERNO VASCO (2009) Guía para la movilidad urbana segura. Bitaka. Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco. Vitoria: Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno Vasco.
- GOBIERNO VASCO (2011) III Programa Marco Ambiental del País Vasco 2011-2014.
- GOBIERNO VASCO (2011a) Estrategia Energética de Euskadi 2020. (3E2020) Fase 1. Líneas estratégicas y económicas básicas.
- GOBIERNO VASCO (2011b). Plan Director de Movilidad Sostenible Euskadi 2020. Líneas estratégicas y económicas básicas. Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transporte.
- GOBIERNO VASCO (2012c) Estudio de la Movilidad en la Comunidad Autónoma Vasca 2011. Vitoria-Gasteiz: Departamento de Transportes y Obras Públicas del Gobierno Vasco.
- GOBIERNO VASCO (2012c) IV Programa Marco Ambiental 2020. Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible 2002-2020.
- GOBIERNO VASCO (2013). Políticas de Salud para Euskadi 2013-2020. Vitoria. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. Bilbao.
- GOBIERNO VASCO (2015a) KLIMA 2050. Estrategia de cambio climático 2050 del País Vasco.
- GOBIERNO VASCO (2015b) Agenda 21 Escolar. Educar para la sostenibilidad. Departamento de Salud y Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial,
- GOBIERNO VASCO (2015c) Estrategia energética de Euskadi 2025. Documento de Consulta Pública. EVE, Ente Vasco de la Energía. Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad del Gobierno Vasco, 17 de diciembre del 2015.
- GOBIERNO VASCO (2015d) Plan Estratégico de Seguridad Vial y Movilidad Segura Sostenible 2015-2020. Dirección de Tráfico. Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco.
- GOBIERNO VASCO (2016). Nueva red ferroviaria del País Vasco en el Territorio Histórico de Guipúzcoa. Informe trimestral de obras. Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno Vasco. Bilbao. 31 de marzo de 2016.
- GOBIERNO VASCO (2017a) Estudio de la Movilidad en la Comunidad Autónoma Vasca 2016. Vitoria-Gasteiz: Departamento de Transportes y Obras Públicas del Gobierno Vasco.
- GOBIERNO VASCO (2017c) Plan Director de Transporte Sostenible de Euskadi 2030. Disponible <http://www.euskadi.eus/informacion/estrategia-vasca-de-cambio-climatico-2050/web01-a2ingkli/es/>
- GOBIERNO VASCO (2017d) Encuesta de movilidad en día laborable 2016. Disponible en <http://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/estadistica/encuesta-de-movilidad-en-dia-laborable-2016/>
- GÓMEZ, J.(2013) Geografía e historia de Donostia-San Sebastián. Introducción. Instituto Geográfico Andrés de Urbaneta. Disponible en <http://www.ingeba.org/liburua/donostia/2introd/2introd.htm>
- GONZÁLEZ, A. (2006) 20 Años de Planes de Desplazamiento Urbanos en Francia. Primer Congreso Internacional “Los ciudadanos y la gestión de la movilidad”. Ayuntamiento de Madrid.
- GONZÁLEZ, A. (2006) Sistema de Transporte Urbano en ciudades pequeñas y medianas. Valdemoro: Seminario Internacional TRANSURBAN. Consorcio Regional de Transportes de Madrid.

- GROUP TRANSPORT 2000 PLUS (1991). Transport in a Fast Changing Europe (no publicado).
- GREGORY, D. (1984) Ideología, ciencia y geografía humana. Barcelona, Oikos Tau.
- GUILLÉN, E. (2014) "Perspectiva constitucional de la movilidad urbana", en BOIX, A y MARZAL, R. Ciudad y Movilidad: la regulación de la movilidad urbana sostenible. Valencia: Universidad de Valencia.
- GUIOT, J. y KRAMER, W.. (2016) "Climate Change: The 2015 Paris Agreement thresholds and mediterranean basis ecosystems", en Science, vol 354 nº 6311, p. 465, 468. Disponible en <http://science.sciencemag.org/content/354/6311/465>
- GUTIÉRREZ, J.A., JARAÍZ, F.J. Y PÉREZ, J.M. "Los Planes de Movilidad Sostenible: el ejemplo de la ciudad de Mérida". Universidad de Extremadura.
- GUTIÉRREZ, J.A., RUIZ, E.E. JARAÍZ, F.J. Y PÉREZ, J.M. (2012) "Propuesta metodológica para diseñar modelos urbanos de transporte que gestionen planes de movilidad urbana sostenibles en ciudades medias. Aplicación al caso extremeño de Mérida" en XV Congreso Nacional de Tecnologías de la Información Geográfica. Madrid: AGE CSIC
- HALL, P. (1996) Ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el siglo XX. Madrid: Del Serbal [Edición original: Cities of Tomorrow: An Intellectual History of Urban Planning and Design in the Twentieth Century. Oxford: Blackwell]
- HERCE, M. (2009) Sobre la movilidad en la ciudad. Barcelona: Reverté.
- HERNÁNDEZ, L. (2009) "Comunicación sobre las líneas lanzadera de Getafe", en Planes de Transporte a los centros de trabajo; experiencias y buenas prácticas. Jornadas Técnicas, Madrid 19 y 20 de mayo de 2009. ISTAS.
- HUARTE, M. (2015) "El concejal que revolucionó el tráfico en San Sebastián" en Cadena Ser, emitido el 10 de junio de 2015. Disponible en http://cadenaser.com/emisora/2015/06/10/radio_san_sebastian/1433954121_337955.html
- IBERTIC (2013) Entrevistas en profundidad. Guía y pautas para su desarrollo.
- IBIL (2011) Ibil pone en marcha Ibilek, una nueva empresa de alquiler de vehículos eléctricos.
- IDAE (2006) PMUS: Guía práctica para la elaboración e implantación de planes de movilidad. Madrid: Ministerio de Fomento, Ministerio de Medio Ambiente, Federación Española de Municipios y Provincias, Consorcio Regional de Transportes de Madrid.
- IDAE CSIC (2013) Urban Quality: The Challenge of Non-Exhaust Road Transport Emission, Jornadas. Barcelona: B Debate, es una iniciativa de Biocat y Obra Social La Caixa en colaboración con el Instituto de Diagnóstico Ambiental y Estudios del Agua. 11, 12 de julio de 2013.
- IDAE y EVE, Energiaren Euskal Erakundea (2006) Programa IDAE-EVE 2006 de ayudas públicas a inversiones en eficacia energética dentro del Plan de Acción 2005-2007 de la E4. Madrid: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.
- IHOBE (2004) Guía Práctica para la elaboración de Planes de Municipales de Movilidad Sostenible. Departamento de Ordenación Territorial y Medio Ambiente del Gobierno Vasco.
- IHOBE (2005a) 250 acciones de los municipios vascos en movilidad. En marcha hacia una movilidad sostenible. Bilbao: Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco.
- IHOBE (2005b) La Agenda Local 21 en acción. 50 Buenas Prácticas Ambientales. Los municipios dan ejemplo. Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. Departamento de Medio Ambiente, Territorio, Agricultura y Pesca. Bilbao.
- IHOBE (2006) Acciones de los municipios vascos en movilidad. En marcha hacia una movilidad sostenible. Bilbao: Depart. Medio Ambiente, Territorio, Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco.
- IHOBE (2011) Plan estratégico 2010-2015. Red Vasca de municipios hacia la sostenibilidad. Bilbao: Departamento Medio Ambiente, Territorio, Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco.
- IHOBE (2012a) Buenas prácticas de sostenibilidad local en la CAPV 2012. Udalsarea21. Bilbao: Departamento de Medio Ambiente, Territorio, Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco.
- IHOBE (2012b) Manual de planeamiento urbanístico de Euskadi. Para la mitigación y adaptación al cambio climático. Departamento de Medio Ambiente y Planificación Territorial y Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco.
- IHOBE (2012c) Balance de una década de sostenibilidad local en el País Vasco 2000-2010. Bilbao: Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco.

- IHOBE (2014a) Salud y desarrollo urbano sostenible. Guía Práctica para los análisis de los efectos en la salud de iniciativas locales en urbanismo del Gobierno Vasco. Bilbao: Departamento de Salud de las Iniciativas Locales en Urbanismo y Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno Vasco.
- IHOBE (2014b) Perfil ambiental de Euskadi 2013. Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca. Gobierno Vasco.
- IHOBE (2015a) Contribución de los municipios de Euskadi a los compromisos de Aalborg. Udalsarea 21. Bilbao: Departamento Medio Ambiente y Política Territorial Gobierno Vasco.
- IHOBE (2015b) Programa Marco Ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco 2020. Bilbao: Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno Vasco.
- INE (2006) Padrón continuo Getafe. Octubre de 2006.
- INE (2008) Encuesta sobre discapacidades, autonomía personal y situaciones de dependencia. EDAD2008 Instituto Nacional de Estadística.
- INE (2013) El empleo de las personas con discapacidad. Serie 2008-2011.
- INE (2014) Proyección de la población de España 2014-2064. Nota de prensa de 28 de octubre del 2014. Instituto Nacional de Estadística.
- INE (2014a) Proyección de la población de España 2014-2064. Nota de prensa de 28 de octubre del 2014 sobre proyección de hogares.
- INE (2014b) Revisión del Padrón Municipal.
- INE (2016a) Encuesta de Presupuestos familiares.
- INE (2016b) Encuesta de Condiciones de Vida. Disponible en
- INSTITUTO DE SALUD GLOBAL (2013) La contaminación del aire mata incluso por debajo de los límites de calidad del aire de la Unión Europea.
- IRURZUN, R Y GARCIA, F (2009) Coche eléctrico: pese a las promesas no resolverá los problemas de movilidad. Revista Ecologista, nº 61.
- ITDP (2012) Planes integrales de movilidad. Lineamientos para una movilidad urbana sustentable. Más allá del auto. En colaboración con la embajada del Reino Unido en México, Estudios Territoriales y Políticas Públicas y Centro EURE.
- JACOBS, Jane (1993) The Death and Life of Great American Cities. Nueva York: The Modern Library [primera edición, 1961]
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2004) Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible, Agenda 21 Andalucía, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 27 de enero de 2004,
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2007a) Guía para la elaboración de planes de movilidad sostenible en los municipios de Andalucía adheridos al Programa Ciudad 21. Consejería de Medio Ambiente. Sevilla: EGMASA.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2007b) Plan Andaluz de Sostenibilidad Energética (PASENER) 2007-2013, aprobado por Consejo de Gobierno de Junta de Andalucía en 13 noviembre de 2007.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2008) Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía 2007-2013 (PISTA). Sevilla: Consejería de Medio Ambiente.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2011) Estrategia Andaluza de Sostenibilidad Urbana. Consejería de Medio Ambiente. Aprobado por Consejo de Gobierno el 3 de mayo de 2011.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2013) IV Plan Andaluz de Salud. Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2015) Estrategia Energética de Andalucía 2020. Aprobada por el Consejo de Gobierno ha aprobado en octubre de 2015.
- JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA LA MANCHA y FEDERACIÓN DE MUNICIPIOS DE CASTILLA LA MANCHA (2003) Guía Práctica para el Diseño, Implantación y Desarrollo de las Agenda21 Locales. Iniciativa en el marco del Pacto de Ciudad Habitable.
- JUNTA DE EXTREMADURA (2011) Estrategia para el Desarrollo Sostenible de Extremadura. Badajoz. Dirección General de Evaluación y Calidad Ambiental de la Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente.
- KALAPIE (2014) 25 años pedaleando para cambiar la ciudad, 1989-2014.
- KODRANSKY, M (2011) Europe's Parking U-Turn: from Accommodation to Regulation. Washington: Institute for Transportation & Development Policy.

- LE CORBUSIER (1957) La Charte d'Athènes. París: Éditions de Minuit.
- LINARES, C y DIAZ, J (2009) "Efecto de las partículas de diámetro inferior a 2,5 micras (PM2,5) sobre los ingresos hospitalarios en niños menores de 10 años en Madrid", en Gaceta Sanitaria. Barcelona.
- LÓPEZ, M.E. y LA PAIX, L. (2008) Los Planes de Movilidad Urbana Sostenible en Europa. Madrid: Transyt, Centro de Investigación del Transporte. Universidad Politécnica de Madrid. La referencia es a 2009 e incluye a Monzón.
- LÓPEZ LUCIO, R. (1993) Ciudad y urbanismo a finales del siglo XX. Universitat de València popular.
- LOPEZ LUCIO, R.(2001) "Rasgos y riesgos de una cultura jurídico-profesional madura" en Urban nº 5.
- MACHÍN, H.J. (2015) Elementos peatonales de las ciudades medias españolas. Tipos, orígenes, relaciones y articulaciones. Tesis Doctoral presentada en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la UPM.
- MARINETTI, Filippo Tommaso (1909) "Manifeste du futurisme", en Le Figaro, Paris, 20 de febrero de 1909.
- MARTINEZ, J. y PETERS, J (2005) Contaminación acústica y ruido Ecologistas en Acción.
- MARTINS, N. (2014) Integrated urban transport planning. Accesible cities toward individual and collective development. Tesis doctoral presentada en la Universidad de Tubinga.
- MATEOS, A. y SANZ, A. (1984) La calle. Diseño para peatones y ciclistas. Madrid: Dirección General de Acción Territorial y Urbanismo del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.
- MATTSON, C. y VEGA, P. (2008) WP D Integrating planning and Mobility Management. Proyecto MAX. Successful Travel Awareness Campaigns and Mobility Management Strategies.
- MEADOWS, Donella et al. (1972) *Los Límites del crecimiento: informe al Club de Roma sobre el predicamento de la humanidad*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- MEADOWS, Donella et al. (1992) *Más allá de los límites del crecimiento*. Madrid: El País Aguilar.
- MÉNDEZ, N.(2003) Recuperando nuestra memoria: escenas de Getafe que nos ayudan a recordar lo que fuimos. Ayuntamiento de Getafe.
- MERLE, N. Y DELAMARRE (2015) Los planes de movilidad urbana sostenible (PDU) en Francia. Ministerio de Ecología, Desarrollo Sostenible y Energía de Francia. Curso de Verano, UIB Summer University, 26 junio del 2015. Palma de Mallorca.
- METRO DE MADRID (2014) Informe Anual de Gestión y RSC.
- METRO DE MADRID (2015) Informe Anual de Gestión y RSC.
- METRO DE MADRID (2017) Plan de Accesibilidad e inclusión de la Comunidad de Madrid en Metro 2016-2020.
- MINISTERIO DE FOMENTO (2013) Áreas Urbanas + 50. Información estadística de las Grandes Áreas Urbanas españolas 2012. Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo. Secretaría General Técnica, Centro de publicaciones, Ministerio de Fomento.
- MINISTERIO DE FOMENTO (2015) Atlas Digital de las Áreas urbanas. Disponible en <http://atlasau.fomento.gob.es>
- MINISTERIO DE FOMENTO (2017) Anuario estadístico 2016.
- MINISTERIO DE FOMENTO. Catálogo y evolución de la red de carreteras. Disponible en https://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/CARRETERAS/CATYVEVO_RED_CARRETERAS/
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (1998) Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo Río 92. Programa 21. Madrid: Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente.
- MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, SERVICIOS Y VIVIENDA (2012) Gestión del Aire y del transporte sostenible en Bolivia.
- MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD (2012) Encuesta Nacional de Salud 2011-2012.
- MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD (2015) Actividad física para la salud y reducción del sedentarismo. Recomendaciones para la población. Estrategia de promoción de la salud y prevención en el Sistema Nacional de Salud.
- MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD (2017) Informe Anual del Sistema Nacional de Salud 2016.

- MINISTERIO DEL INTERIOR Y TRANSPORTE (2015) Memoria Institucional 2011-2015. Ciudades Argentinas. Secretaria de Asuntos Municipales.
- MINISTERIO FEDERAL DE COOPERACIÓN ECONÓMICA Y DESARROLLO / GIZ (2014) Planes de Movilidad Urbana. Enfoques Nacionales y Prácticas Locales. Avanzando hacia una planificación estratégica del transporte sostenible e inclusiva. Documento técnico nº 13.
- MIRALLES, C (2002) Ciudad y transporte. El binomio imperfecto. Barcelona: Ariel Geografía.
- MIRALLES-, C y CEBOLLADA, À (2009) “Movilidad cotidiana y sostenibilidad, una interpretación desde la geografía humana”, en Boletín de la AGE, nº 50. Madrid.
- MONTAÑÉS, M (2010) Las entrevistas. Cuadernos CIMAS.
- MONZÓN, A. y LOPEZ , M (2009) “Planes de Movilidad Urbana: ¿Agentes de cambio o cambio de los agentes?”, en Revista YT nº 86.
- MONZÓN, A. (2006) Gestión de la movilidad y puesta en práctica de las actuaciones. Practica sobre gestión de la movilidad dentro del proyecto Treatrise, Training in Environmental Transport. IDAE.
- MOPTMA (1993) I Congreso de Movilidad y Calidad Ambiental en Centros Urbanos. Granada, julio de 1993. Dirección General de Actuaciones Concertadas en las Grandes Ciudades. Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente.
- MOPTMA (1994) Vivir y circular en Gros. Programa de Mejora Ambiental y Movilidad. Dirección General de Actuaciones Concertadas en las Grandes Ciudades. Dirección General de Actuaciones Concertadas en las Grandes Ciudades. Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente.
- MUNFORD, L.(1979) La ciudad en la historia. Tomo II. Buenos Aires: Infinito [primera edición: 1966]
- NACIONES UNIDAS (2014) Borrador del Plan de Acción Regional de Cooperación Intergubernamental en materia de Contaminación Atmosférica para América Latina y el Caribe. Los Cabos, Baja California Sur, México, 14 de marzo de 2014. Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- NACIONES UNIDAS (2015) Convención Marco sobre cambio climático. Vigésimo primer periodo de sesiones, Paris 12 de diciembre del 2015.
- NAREDO, J.M. (1987). La economía en evolución. Historia y perspectivas de las categorías básicas del pensamiento económico. Ministerio de Economía y Hacienda. Editorial Siglo XXI.
- OBSERVATORIO DE LA MOVILIDAD METROPOLITANA (2016) Informe OMM 2014. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.
- OCU (2016) La lenta decadencia del metro de Madrid. Organización de Consumidores y Usuarios.
- OMS (2007) Guía de ciudades globales amigables con los mayores. Ginebra: OMS.
- OMS (2009) Global Health Risks. Mortality and burden of disease attributable to selected major risks. Organización Mundial de la Salud.
- OMS (2018) Estrategia mundial sobre régimen alimentario, actividad física y salud. Inactividad física: un problema de salud pública mundial. Disponible en
- ONU HABITAT (2009) Por un mejor futuro urbano. Resumen ejecutivo. Nairobi: Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
- ONU HABITAT (2016) “Reporte nacional de movilidad urbana en México 2014-15” en Informe global en asentamientos humanos.
- OFFNER JEAN-PIERRE. (2006)- Les plans de déplacement urbains. La Documentation française.La Documentation.
- ORDEIG, J.M. [coordinador] (2010) Investigación sobre la práctica del diseño urbano en las capitales españolas medias 1950-2000. San Sebastián. Desarrollos urbanos 1950-2000. Catálogo. Departamento de Urbanismo de la ETS Arquitectura de la Universidad de Navarra.
- PAGOLA, J (2016) “Lo del metro de Donostia parece un chiste, pero va muy en serio” en Kulturaldia, 06 de julio de 2016.
- PARLAMENTO EUROPEO (2015). Informe sobre movilidad urbana sostenible (2014/2242, INI). Comisión de Transporte y Turismo. Ponente: Karima Delli. 13 de noviembre de 2015
- PATRONATO NACIONAL DEL CIRCUITO DE FIRMES ESPECIALES (1931) Obras que se proyectan ejecutar en 1931 y liquidación del último ejercicio económico. Madrid.
- PAULHAUS, P. editor (1979) La ciudad peatonal. Barcelona: Gustavo Gili.
- PEÑALBA, I (2014) La confrontación de dos modelos de ciudad. Dos alternativas de ordenación en Venta Berri. Instituto Geográfico Vasco. Ingeba.

- PSOE de Getafe (2003) Programa del Partido Socialista Obrero Español de Getafe para las elecciones municipales de mayo del 2003.
- REDONDO, O (2008) Ponencia de sobre la Estrategia de Eficiencia Energética en el Transporte. Aranda de Duero, 4 de marzo de 2008.
- RÍOS, R. A. et al. (2013) Guía práctica: Estacionamiento y políticas de reducción de congestión en América Latina. American Development Bank.
- RÍOS, R.A., ARANGO, F., VICENTINI, V.L., ACEVEDO, R. (2013) Estrategias de mitigación y métodos para la estimación de las emisiones de GEI en el sector del transporte. Washington: BID, Banco Internacional de Desarrollo.
- ROCH PEÑA, F (2007) "Recordando a Javier García Bellido en un momento de inflexión", en Arquitectura, Ciudad y Entorno. Volumen I, nº 3.
- RUIZ, J. I y ISPIZÚA, M.A. (1989) La descodificación de la vida cotidiana. Métodos de investigación cualitativa. Bilbao: Deusto.
- RUIZ, J (2001) "Planeamiento urbano territorial en Madrid. La experiencia reciente", en Urban nº 5.
- SÁENZ, J.A. (2013) Geografía e Historia de Donostia-San Sebastián. Instituto Geográfico Vasco, Ingeba.
- SAMBRICIO, C(2003) Plan Besteiro 1939. Comité de reforma, Reconstrucción y saneamiento de Madrid. Esquemas y bases para el desarrollo del Plan Regional de Madrid. Madrid: Nerea.
- SANTAMARTA, J (2005) De ciudades saludables a ciudades sostenibles: la experiencia de Castilla La Mancha en la Agenda Local 21. Revista de Salud Ambiental, nº 5. 2. p. 118-125.
- SANTOS Y GANGES, L (2010). Los PMUS en España, competencias, tipos e implementación. Taller de Conferencias Sumobis. Ayuntamiento de Ponferrada. <https://www.youtube.com/watch?v=947Tp3p-mPc>
- SANZ, A (1996) Movilidad y accesibilidad: un escollo para la sostenibilidad urbana. Primer Catálogo de Buenas Prácticas. Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.
- SANZ, A (2005) El viaje de las palabras. Informe de Valladolid 2005. Universidad de Valladolid.
- SANZ, A, VEGA, P y MATEOS, M. (2014) Las cuentas ecológicas del transporte en España. Madrid: Ecologistas en Acción. Fundación Biodiversidad y Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.
- SANZ. A. (1988) Peatones y bicicletas en San Sebastián-Diagnostico. Oficina del Plan General del Ayuntamiento de San Sebastian.
- SANZ, A. (1999) Calmar el Tráfico. Dirección General de Actuaciones Concertadas en las Grandes Ciudades. Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.
- SANZ-LARRUGA, F. (2011). Sostenibilidad ambiental y Derecho Administrativo: ¿nuevo remedio ante la crisis?, comunicación en el VI Congreso de la Asociación de Profesores de Derecho Administrativo celebrado en Palma de Mallorca, los días 11 y 12 de febrero de 2011.
- SAU, Equipo de Técnicos en Transporte y Territorio (2013) QUEST, Herramienta de Gestión de Calidad para un Transporte Urbano Sostenible energéticamente eficiente.
- SCHOETTLE, B. y SIVAK, M.I (2013) The Reasons for the Recent Decline in Young Driver Licensing in the U.S. UMITRI Report 22/2013. Ann Arbor: The University of Michigan Transportation Research Institute.
- SEGUÍ J.M .y MARTÍNEZ, M. R. (2004) Geografía de los transportes. Palma de Mallorca: Universitat de les Illes Balears.
- SEVILLANO, E. G. (2013) "La contaminación mata incluso en concentraciones legales en Europa", en El País, 9 de diciembre del 2013.
- SICA (2018) Población expuesta al ruido. Sistema de Información sobre Contaminación Acústica. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.
- SIERRA, R. (1998) Técnicas de Investigación social. Teoría y ejercicios. Madrid: Paraninfo.
- SOLA, A (2013) Geografía e Historia de Donostia-San Sebastián El clima. Instituto Geográfico Andrés de Urbaneta. Disponible en
- SWART, B. (2006) "La política de movilidad sostenible en Holanda y la participación del sector privado en proyectos de transporte". Primer Congreso Internacional Los ciudadanos y la gestión de la movilidad.
- TERÁN, F. (1999) Historia del Urbanismo de España III. Siglos XIX y XX. Madrid: Cátedra.

- TOBIAS, A, DIAZ, J y LINARES, C. (2012) “El ruido de tráfico, un importante problema de salud pública en las grandes ciudades: de la pérdida de audición a causa de riesgo de muerte”, en *Actuarios*. nº 39. Otoño de 2012.
- TOBIAS, A.; RECIO, A.; DÍAZ, J.y LINARES, C. (2015) “Health impact assessment of traffic noise in Madrid, Spain”, en *Environmental Research, A Multidisciplinary Journal of Environmental Sciences, Ecology, and Public Health*, nº 137, 2015, p. 136-140.
- UNIÓN EUROPEA (1993) Quinto programa comunitario de actuación en materia de medio ambiente: hacia un desarrollo sostenible.
- UNIÓN EUROPEA (2001) Libro Blanco del Transporte 2001. Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible.
- UNIÓN EUROPEA (2012) Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea. 26 de octubre de 2012. Diario Oficial de la Unión Europea.
- UNIÓN EUROPEA (2013). Guidelines Developing and Implementing a Sustainable Urban Mobility Plan (SUMP).
- URB-AL Europeaid (2006) Newsletter, nº 8 sobre control de la movilidad urbana. Oficina de Cooperación URB-AL Europeaid.
- URQUÍA, F. J. (1989) Historia de la variante de San Sebastián.
- VALDÉS, A. (1988) Ingeniería de tráfico. Madrid: Bellisco.
- VALENZUELA, M. (2010) “La planificación territorial de la región metropolitana de Madrid. Una asignatura pendiente”, en. *Cuadernos Geográficos* 47 (2010-2), 95-129.
- VEGA, P (1993) “El PDI un impedimento para la movilidad sostenible”. *Ciudad y Territorio* nº 97. Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente.
- VEGA, P (1999). Urbanismo y habitabilidad, en *El medio ambiente en Madrid. Análisis y alternativas ecologistas*. Madrid: Ecologistas en Acción.
- VEGA, P. (2000) *Prácticas españolas IV: las políticas de transporte desde la perspectiva de la sostenibilidad urbana*. Curso “Ciudades Sostenibles”, Escuela de Salud, Talavera de la Reina (Toledo), 31 de marzo de 2000.
- VEGA, P (2001) “Diagnóstico, objetivos y Estrategias de Sostenibilidad del Transporte de Illes Balears”, en *Pla Director Sectorial del Transporte, PDSTIB*. Palma de Mallorca: Direcció General de Mobilitat i Educació Ambiental. Govern Balear.
- VEGA, P (2002) *Estrategia de la Movilidad Sostenible en Baleares. Movilitat sostenible. L'altra manera de moure's*. Direcció General de Mobilitat. Conselleria de Medi Ambient. Govern Balear.
- VEGA, P (2005) *El transporte al trabajo. Pautas para una movilidad sostenible a los polígonos industriales y empresariales*. Proyecto subvencionado por el Ministerio de Medio Ambiente. Madrid: ISTAS y Comisiones Obreras.
- VEGA, P (2006) “Tiempo, territorio y transporte” en ESTEBAN, Cr et al. (2006) *Gestión del tiempo y evolución de los usos del tiempo*. Madrid: VisionNet.
- VEGA, P (2006) *La accesibilidad del transporte en autobús: diagnóstico y soluciones*. Madrid: IMSERSO.
- VEGA, P (2006) *La accesibilidad del transporte en autobús. Madrid: problemas y soluciones* IMSERSO.
- VEGA, P (2010) “El transporte sostenible: una mercancía más mercado”, en *Boletín CF+S*, 45, pp. 39-51.
- VEGA, P (2014) *El Plan de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS) de Getafe: una herramienta para coser la ciudad*. Comunicación presentada al XII Coloquio y Trabajos de Campo del Grupo de Geografía de Urbana (AGE).
- VEGA, P (2016). *Una década de planes de movilidad urbana sostenible en España 2004-2014*. Madrid: *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*. Vol. 36. nº 20.
- VEGA, P (2017a). *El cambio de paradigma de la movilidad urbana en España*. XXV Congreso de Geografía. Naturaleza, territorio y ciudad en un mundo global. AGE. Madrid 25 al 27 de octubre del 2017
- VEGA, P (2017b) *Un cambio de paradigma de la movilidad urbana para que todo siga igual.. Boletín Ecos* nº 41, diciembre de 2017, enero de 2018. Fuhem Ecosocial.
- VEGA, p (2017c). *Los Planes de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS). Balance desde una perspectiva ecologista*. Cuadernos de Ecologistas en Acción.
- VÍA LIBRE FUNDOSA Y AYUNTAMIENTO DE SAN SEBASTIAN (2003) *Plan Director de Accesibilidad de San Sebastián*.

- VÍAS PECUARIAS (2013) Inventario de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid. Termino de Getafe.
<http://www.viaspecuariasdemadrid.org/inventario-de-vias-pecuarias.html>
- VICENTINI, V. (2013) Nuevos paradigmas de la movilidad urbana. I Congreso de Transporte, Sustentabilidad y Ordenamiento Territorial. BID. Mendoza 16 de mayo del 2013.
- WALK21 (2002) Walk21 III: Donostia, San Sebastian. en <https://www.walk21.com/san-sebastian>
- WARD, B y DUBOS, R (1972) Una sola Tierra. El cuidado y conservación de un pequeño planeta. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- WITTWER, R. (2012) ¿Movilidad sostenible con presupuestos razonables? Requisitos para una planificación estratégica e integrada. Cátedra de Planificación del Transporte e infraestructuras. Facultad de Ciencias del Transporte. Technische Universität Dresden.
- YI-FU TUAN (2010) "Humanistic Geography", en Annals of the Association of American Geographers, 66:2, 266-276.
- ZOIDO, F. et al. (2013) Diccionario del Urbanismo. Geografía Urbana y Ordenación del Territorio. Madrid: Cátedra.
- Zona Sur de Madrid. 7 de abril de 1989.

10.2. Normas y disposiciones legales

- Anteproyecto de Ley Andaluza de Movilidad Sostenible, aprobado en Consejo de Gobierno el 16 de septiembre de 2014.
- Decisión 2179/98/CE del Parlamento Europeo y el Consejo, del 24 de septiembre de 1998, relativa a la revisión del programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible "Hacia un desarrollo sostenible".
- Decisión 4/2012, de 25 de septiembre de 2012, declarando la pérdida sobrevenida de objeto de las cuestiones de competencia planteadas por las Diputaciones Forales de Bizkaia y Álava, en relación con el Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible. BOPV, de 16 de octubre de 2012.
- Decreto 119/2014, de 29 de julio por el que se aprueba la formulación del Plan Andaluz de Movilidad Sostenible. BOJA de 31 de julio 2014.
- Decreto 121/2016, de 27 de julio, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Donostia-San Sebastián (Donostialdea-Bajo Bidasoa).
- Decreto 123/2012, de 3 de julio, de estándares urbanísticos. Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes. Boletín Oficial del País Vasco de julio de 2012.
- Decreto 126/2001, de 10 de julio por el que se aprueban las Normas Técnicas sobre Condiciones de Accesibilidad en el Transporte. Boletín Oficial del País Vasco de 24 de julio de 2001.
- Decreto 13/2007 de 15 de marzo del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento Técnico de desarrollo en materia de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas, BOCM de 24 de abril de 2007.
- Decreto 138/1998, de 23 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se modifican determinadas especificaciones técnicas de la Ley 8/1993, de 22 de junio, de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas, BOCM de 30 de Julio de 1998.
- Decreto 174/2014, de 23 de julio, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, por el que se crea la comisión asesora presidencial pro-movilidad urbana. Gobierno de Chile.
- Decreto 202/2014, de 2 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón.
- Decreto 28/1997 de 11 de febrero por el que se aprueban las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Boletín Oficial del País Vasco, 12 de febrero de 1997.
- Decreto 313/2007, de 4 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se habilita al Consejero de Industria, Comercio y Turismo para establecer las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en materia de energía y cuyas actuaciones, sean formalizadas mediante Acuerdos o Convenios con otras Administraciones. Disponible en <http://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=239609145858>

- Decreto 41/2001, de 27 de febrero, del Consejo de Gobierno por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Sectorial de la Red Ferroviaria en la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- Decreto 55/2012, de 15 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se establece el régimen legal de protección contra la contaminación acústica en la Comunidad de Madrid. BOCM, 22 marzo de 2012.
- Decreto 68/2000, de 11 de abril, por el que se aprueban las normas técnicas sobre condiciones de accesibilidad de los entornos urbanos, espacios públicos, edificación y sistema de información y comunicación. Boletín Oficial del País Vasco de 12 de junio de 2000.
- Decreto 78/1999, de 27 de mayo, por el que se regula el régimen de protección contra la contaminación acústica de la Comunidad de Madrid. BOCM, 8 de junio de 1999. Derogado por el Decreto 55/2012.
- Directiva 1996/62/CE del Consejo de 27 de septiembre de 1996 sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente.
- Ley 121/1963, de 2 de diciembre, sobre el Área Metropolitana de Madrid. BOE de 5 de diciembre de 1963.
- Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. BOE de 5 de mayo de 1975.
- Ley 10/1984, de 30 de mayo, de ordenación territorial de la Comunidad de Madrid, BOE 10 agosto 1984.
- Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales. BOE de 15 de abril de 1997.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. BOE de 3 de abril de 1985.
- Ley 5/1985, de 16 de mayo, de creación del Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de Madrid.
- Ley 2/1989 de 30 de mayo reguladora del Plan General de Carreteras del País Vasco. Boletín Oficial del País Vasco de 9 de junio de 1989.
- Ley 4/1990 de 30 de junio de Suelo y Urbanismo de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- Ley 20/1997, de 4 de diciembre, para la Promoción de la Accesibilidad. Boletín Oficial del País Vasco de 24 de Diciembre de 1997 y vigente desde el 24 de Abril de 1998.
- Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco. Boletín Oficial del País Vasco de 27 de febrero de 1998.
- Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, BOE de 14 de Abril de 1998.
- Ley 19/2001, de 19 de diciembre, de reforma del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto legislativo 339/1990, de 2 de marzo. BOE de 20 de diciembre de 2001.
- Ley 5/2003 de 15 de diciembre, de la Autoridad del Transporte de Euskadi. Boletín Oficial del País Vasco de 24 de diciembre de 2003.
- Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido. BOE, 18 de noviembre de 2003.
- Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Boletín Oficial del País Vasco de 20 de julio de 2006. Última modificación de 9 de julio de 2015.
- Ley 14/2005, de 29 de diciembre, de Ordenación del Transporte de Personas por Carretera en Castilla-La Mancha. BOE de 23 de febrero de 2006 y DOCM de 31 de diciembre de 2005. Disponible en <http://docm.castillalamancha.es/portaldocm/verDiarioAntiguo.do?ruta=2005/12/31>
- Ley 27/2006, de 18 de julio, de acceso a la información en materia de medio ambiente.
- Ley 2/2007, de 27 de marzo, de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía. BOJA de 10 de abril del 2007.
- Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera. BOE de 16 de noviembre de 2011.
- Ley 5/2009, de 20 de octubre, de Ordenación del Transporte y la Movilidad por Carretera. BOCM de 21 de octubre de 2009. Modificada por la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, sobre Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público. BOCM de 29 de diciembre de 2010.
- Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible. BOE de 5 de marzo de 2011.
- Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local BOE de 30 de diciembre de 2013.
- Ley 19/2013 de 9 diciembre de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno.

- Ley 4/2014, de 20 de junio, de Transportes Terrestres y Movilidad Sostenible de las Illes Balears, BOCAIB de 28 de junio de 2014.
- Ley 6/2011, de 1 de abril, de la Generalitat, de Movilidad de la Comunidad Valenciana, publicada en el Diari Oficial de la Comunitat Valenciana, con fecha 5 de abril de 2011.
- Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, y sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en Materia de Urbanismo. Comunidad de Castilla y León. BOE de 2 de octubre de 2014, BOCL de 19 de septiembre de 2014. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/pdf/2014/BOE-A-2014-9961-consolidado.pdf>
- Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo. BOE de 27 de julio de 1990.
- Ley 8/1993, de 22 de junio, de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas. BOCM de 29 de junio de 1993.
- Ley 9/1995, 28 marzo, de medidas de política territorial, suelo y urbanismo, BOCM de 11 abril de 1995.
- Ley 9/1995, de 28 de marzo, de medidas de política territorial, suelo y urbanismo de la Comunidad de Madrid. BOCM de 11 de abril de 1995. Actualizada el 15 de enero de 2014.
- Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid, BOCM de 27 de julio de 2001.
- Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana. BOE de 14 de mayo de 1956.
- Ley de 9/2003, de 13 de junio, de movilidad de Cataluña,
- Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, modificada por las Leyes Orgánicas 2/1991, 10/1994, 5/1998 y por la Ley 30/2002.
- Norma Foral 1/2007 de 24 de enero, de Vías Ciclistas del Territorio Histórico de Gipuzkoa. Boletín Oficial de Gipuzkoa, 31 de enero de 2007.
- Norma Foral 2/2013 de 10 de junio, por la que se aprueba definitivamente el plan territorial sectorial de vías ciclistas de Gipuzkoa. Boletín Oficial del País Vasco, de 10 de octubre 2013.
- Orden de 1 de septiembre de 2011, del Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, por la que se aprueba inicialmente la nueva modificación del Plan Territorial Sectorial de la Red Ferroviaria en la Comunidad Autónoma del País Vasco relativa a la ordenación ferroviaria en el Territorio Histórico de Gipuzkoa.
- Orden de 27 de julio de 2011, del Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, por la que se regulan y convocan para el ejercicio 2011 las subvenciones a Ayuntamientos y Entidades Locales Menores, para la elaboración y actualización de planes de accesibilidad y para la ejecución de obras de mejora y la adquisición de equipamiento para garantizar la accesibilidad en el entorno urbano y de las edificaciones. Boletín Oficial del País Vasco del 16 de agosto de 2011.
- Orden de 27 de septiembre de 2001, de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, por la que se dictan instrucciones técnicas sobre los criterios a seguir por el planeamiento urbanístico en la regulación de centros comerciales y/o ocio BOCM 1 de octubre de 2001, corrección de errores BOCM 16 de octubre de 2001.
- Orden de 3 de marzo de 2016 de la Consejería de Medio Ambiente y Política Territorial por la que se aprueba provisionalmente el PTP del Ármmea Funcional de Donostialdea-Bajo Bidasoa.
- Orden FOM/3713/2007 de 12 de diciembre, por la que se conceden las subvenciones a que se refiere la Orden FOM/2330/2007, de 26 de julio, relativa a las ayudas a programas piloto que promuevan la movilidad sostenible en ámbitos urbanos y metropolitanos.
- Orden VIV/561/2010, de 1 de febrero, por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados. BOE de 11 de marzo de 2010.
- Ordenanza de circulación, vehículos y peatones del Ayuntamiento de Donostia. Boletín Oficial de Gipuzkoa, 15 de febrero de 2006.
- Ordenanza del estacionamiento regulado del Ayuntamiento de Donostia. Boletín Oficial de Gipuzkoa, 12 de marzo de 2013.
- Ordenanza municipal de tráfico y circulación del municipio de Getafe. Aprobada en pleno el 7 de octubre de 2010. BOCM, 8 de noviembre de 2010. Modificación aprobada en pleno el 12 de junio de 2012. BOCM, 4 de diciembre de 2012.
- Pacto de los Alcaldes, Covenant of Mayors for Climate & Energy,

Pregunta sobre el anunciado proyecto de una ley foral integral para la movilidad sostenible y la ordenación del transporte en Navarra, presentada por el Parlamentario Foral Sr. Zarraluqui. (9-15/POR-00059). Diario de Sesiones del Parlamento de Navarra 20 de octubre del 2015.

Proyecto de ley del Principado de Asturias de Transporte y Movilidad Sostenible. Publicado en el Boletín de la Junta General del Principado de Asturias el 9 abril de 2014 y admitida a trámite el 8 abril del 2014 por la Mesa de la Cámara.

Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire. BOE, 30 enero 2011.

Real Decreto 1073/2002, de 18 de octubre, sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente en relación con el dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno, óxidos de nitrógeno, partículas, plomo, benceno y monóxido de carbono. BOE de 30 de octubre de 2002.

Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental y el Informe de Sostenibilidad Ambiental por el Anexo I de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial. BOE de 14 de marzo de 1990.

Real Decreto Legislativo 6/2015 de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a motor y Seguridad Vía. BOE de 31 de octubre de 2015.

Reglamento del Servicio de Transporte Público Urbano de Donostia-San Sebastián, DBUS abril de 2016.

Resolución de 10 de julio de 2014, de la Directora General del Ente Vasco de la Energía, por la que se procede a la publicación de la convocatoria de Ayudas a Inversiones en Transporte y Movilidad Eficiente 2014. Boletín Oficial del País Vasco de 22 de julio de 2014.

Resolución de 13 de marzo de 2006, de la Gerencia del Consorcio Regional de Transportes, por la que se hace pública convocatoria de concurso por procedimiento abierto para la adjudicación del contrato de “Plan de movilidad urbana sostenible de Getafe”, BOCM de 21 de marzo, corregida a en BOCM de 28 de marzo del 2006.

Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, del 1 de febrero de 1993, sobre un Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible.

10.3. Sitios webs

Agencia de Ecología Urbana de Barcelona. Disponible en <http://bcnecologia.net/es>

Agenda 21 Escolar. Educar para la sostenibilidad. Disponible en <http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.eus/informacion/agenda-21-escolar-educar-para-la-sostenibilidad/r49-4152/es/>

Agenda21 de la provincia de Jaén. Disponible en <http://www.agenda21jaen.com/>

Agenzia Mobilità, Ambiente e Territorio, disponible en <https://www.amat-mi.it/it/documenti/piani/>

Almudena, Banco de Datos Municipal y Zonal. Instituto de Estadística. Comunidad de Madrid. Disponible en <http://www.madrid.org/desvan/Inicio.icm?enlace=Almudena>

Anuario Estadístico de la Comunidad de Madrid 1985-2016. Disponible en <http://www.madrid.org/iestadis/fijas/efemerides/anu8516nt.htm>

Anuario Estadístico General de la Dirección General de Tráfico. Disponible en <http://www.dgt.es/es/seguridad-vial/estadisticas-e-indicadores/publicaciones/anuario-estadistico-general/>

Atlas Digital de las Áreas urbanas. Ministerio de Fomento. Disponible en <http://atlasau.fomento.gob.es/>

Ayuntamiento de Getafe. <https://www.getafe.es/areas-de-gobierno/economia-y-hacienda/movilidad-y-transportes/>

Ayuntamiento de San Sebastián-Donostia: <http://www.donostiamovilidad.com/eu/>

Banvi, Banco de Datos de Vivienda. Instituto de Estadística. Comunidad de Madrid. http://www.madrid.org/baco_web/html/web/AccionPaginaPrincipalVivienda.icm

Boosting Urban Mobility Plans, disponible en <http://www.bump-mobility.eu>

CAF, Banco de Desarrollo de América Latina. Disponible en <https://www.caf.com/>

CH4ALLENGE, Addressing the four key challenges of sustainable urban mobility planning, disponible en <http://www.sump-challenges.eu/>

CIVITAS: Cleaner and better transport in cities, disponible en <http://www.civitas.eu>

Clean Air Institute. Disponible en <https://www.cleanairinstitute.org/>

Conseil de Territoire Marseille Provence, disponible en <http://www.marseille-provence.fr>

Consortio de Transporte Metropolitano de Jaén. Disponible en <http://ctja.es/consorcio.php>

Consortio de Transporte Metropolitano del Área de Jaén. Disponible en <http://ctja.es/consorcio.php>

Consortio Regional de Transportes de Madrid <http://www.crtm.es/>

Consortio Regional de Transportes de Madrid. Aparcamientos ligados al transporte público. Disponible en <http://www.crtm.es/muevete-por-madrid/aparcamientos-ligados-al-transporte-publico.aspx>

Contrato de 17 de octubre de 2017. Contratación de una oficina de movilidad de apoyo técnico para la dinamización, coordinación y seguimiento del Plan de Movilidad Urbana Sostenible de Getafe. Ayuntamiento de Getafe. BOCM de 30 de noviembre del 2017.

Covenant of Mayors for Climate & Energy. Disponible en <http://www.eumayors.eu/>

Department of the Environment, Transport and the Regions was replaced by Ministry of Housing, Communities & Local Government, Department for Environment, Food & Rural Affairs and Department for Transport. Disponible en <https://www.gov.uk/government/organisations/department-of-the-environment-transport-and-the-regions>

Desván, Banco de Datos Estructurales. Instituto de Estadística. Comunidad de Madrid. <http://www.madrid.org/desvan/Inicio.icm?enlace=desvan>

Ecologistas en Acción. Disponible en <https://www.ecologistasenaccion.org/>

EDEKA, Coordinadora Vasca de Representantes de Personas con Discapacidad, disponible en <http://www.edeka.es/es/>

ELTIS, Observatorio de Movilidad Urbana, disponible en <http://www.eltis.org/es>

Energy Union: Commission takes action to reinforce EU's global leadership in clean vehicles. Disponible en https://ec.europa.eu/transport/modes/road/news/2017-11-08-driving-clean-mobility_es

EPOMM, European Platform on Mobility Management, disponible en <http://www.epomm.eu/index.php>

Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente. Disponible en <http://www.mapama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/medio-ambiente-urbano/movilidad/>

Estrategia vasca de cambio climático 2050. Disponible en <http://www.euskadi.eus/informacion/estrategia-vasca-de-cambio-climatico-2050/web01-a2ingkli/es/>

Fomento de San Sebastián. Observatorio urbano, datos estadísticos. Disponible en <http://www.fomentosansebastian.eus/es/observatorio-urbano/datos-estadisticos>

Fundación Cristina Enea. Observatorio de la bicicleta. Disponible en <http://www.cristinaenea.eus/es/mnu/raiz-observatorio-de-la-bicicleta>

Fundación Cristina Enea. Observatorio de la sostenibilidad. Disponible en <http://www.cristinaenea.eus/es/mnu/raiz-observatorio-de-la-sostenibilidad>

Gbici, Servicio de Alquiler de Bicicletas Públicas de Getafe, disponible en <http://gbici.es/index.php>

IHOBE, Ingurumen Hobekuntza, Sociedad Pública adscrita al Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco para el desarrollo de la política ambiental y la extensión de la cultura de la sostenibilidad ambiental. Disponible en <http://www.ihobe.eus/inicio>

INE, Instituto Nacional de Estadística. Disponible en <http://www.ine.es>

Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo. Disponible en <http://mexico.itdp.org/>

Instituto Vasco de Estadística. Disponible en <http://www.eustat.eus/indice.html>

Inventario de vías pecuarias de la Comunidad de Madrid. Disponible en <http://www.viaspecuariasdemadrid.org/inventario-de-vias-pecuarias.html>

Living Streets, the UK Charity for Everyday Walking. Disponible en <https://www.livingstreets.org.uk/>

Metro de Madrid en cifras. Disponible en <https://www.metromadrid.es/es/conocenos/infraestructuras/red/>

Movilidad y medio ambiente. Junta de Andalucía. Disponible en <http://www.juntadeandalucia.es/temas/medio-ambiente/urbano/movilidad.html>

Movilidad. Junta de Andalucía. Disponible en <http://www.juntadeandalucia.es/temas/medio-ambiente/urbano/movilidad.html>

Naciones Unidas. Disponible en <http://www.un.org/es/index.html>

Oficina de Movilidad del Ayuntamiento de Getafe. Disponible en <https://www.getafe.es/areas-de-gobierno/economia-y-hacienda/movilidad-y-transportes/actuaciones/oficina-de-movilidad-2/>

ONU Hábitat, por un mejor futuro urbano. Disponible en <https://es.unhabitat.org/>

Organización Meteorológica Mundial. Disponible en https://www.wmo.int/pages/index_es.html

PDU Île-de-France, Plan de déplacements urbains Île-de-France, disponible en <http://www.pduif.fr>

Plan de déplacements urbains Île-de-France. Disponible en <http://www.pduif.fr/>

POLIS, European Cities and Regions networking for Innovative Transport Solutions, disponible en <http://www.polisnetwork.eu>

Poly-SUMP, Polycentric Sustainable Urban Mobility Plans, disponible en <http://www.poly-sump.eu>

Programa sectorial “Recursos naturales y desarrollo”. Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de la República Federal de Alemania. Disponible en https://www.bmz.de/rue/es/quienes_somos/index.html

SICA, Sistema Básico de Información de la Contaminación Acústica. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Disponible en <http://sicaweb.cedex.es/>

SICA, Sistema de Información sobre Contaminación Acústica, disponible en <http://sicaweb.cedex.es/>

Swisscontact, fundación independiente orientada al fomento económico para la cooperación internacional. Disponible en <https://www.swisscontact.org/es/pagina-de-inicio.html>

Switch, Embracing Active Travel for Helth. Disponible <http://www.switchtravel.eu>

The City of New York. Disponible en <http://www.nyc.gov/html/dot/html/home/home.shtml>

TIDE, Transport Innovation Deployment for Europe, disponible en https://cordis.europa.eu/project/rcn/104889_en.html

Tráfico Euskadi 2016. Disponible en https://www.trafiko.eus/wps/PA_TNAnuario/html/view/web/es.html#/estadistica

Transport for Greater Manchester, disponible en <http://www.tfgm.com>

Tranvía de Parla. Disponible en <http://www.viaparla.com/informacion-corporativa/>

TXITA, Activistas del transporte Sostenible. Disponible en <http://www.txita.com/>

UITP, Union Internationale des Transports Publics. Disponible <http://www.uitp.org/>

United Explanations, disponible en <http://www.unitedexplanations.org>

United Explanations. The Easy Way to understand International Affairs. Disponible en <http://www.unitedexplanations.org>

West Midlands Local Transport Plan 2011-2026, disponible en <http://staging.centro.org.uk/media/2547/Integrated-Sustainability-Report.pdf>.

10.4. Entrevistas

Irene Gallego. Oficina de Movilidad de Getafe, Ayuntamiento de Getafe, 11 de junio de 2013.

Carlos Poblete. Asociación ciclista Ciclope Getafe, viernes 21 de junio de 2013.

Jesús Béjar. Comisiones Obreras de Getafe, Sede de Comisiones Obreras, 21 de junio de 2013.

Ángel Cediél, responsable de la dirección del PMUS de Getafe por el IDAE., 26 junio del 2013.

Domingo Martín, co-director del PMUS de Getafe desde el Consorcio de Transportes., 9 de julio de 2013.

Rafael Gutiérrez, responsable de la Agencia de la ONCE en Getafe durante el periodo de redacción del Plan de Movilidad Urbana Sostenible. Sede de la ONCE, 15 de julio de 2013.

Lorenzo Hernández, coordinador del PMUS de Getafe entre 2005-2009 en el Ayuntamiento de Getafe, 16 de julio del 2013.

Pedro Puig Pey, director técnico del PMUS de Getafe. Sede de ETT D, Madrid, 17 de julio de 2013.

Enrique Heras, concejal del grupo municipal socialista. Ayuntamiento de Getafe, 1 de agosto de 2013.

Juan Aguado Villa, director general de la Asociación de Discapacitados Intelectuales. Sede de la asociación en Getafe, 1 agosto de 2013.

Alfonso Serrano, jefe de la Policía Municipal de Getafe, 14 de octubre de 2015.

Armando García, arquitecto municipal. Ayuntamiento de Getafe, 28 de mayo del 2015.

Manuel Maldonado Martínez, técnico de la Oficina de la Movilidad de Getafe Empresa TEMA Ingeniería. Oficina de Movilidad de Getafe, miércoles 30 Septiembre de 2015.

Odón Elorza González, Alcalde de San Sebastián-Donostia entre 1991 y 2011. Congreso de los Diputados, Madrid, 21 de mayo del 2014.

Gerardo Lertxundi, director gerente de D-bus, ex director de movilidad de San Sebastián entre 2008-2012. Instalaciones de Dbus, San Sebastián, septiembre 2014.

Josu Benaito Villagarcía, Geógrafo, jefe del departamento de movilidad. Departamento de Movilidad del Ayuntamiento de San Sebastián, 3 septiembre del 2014.

Mikel Iriondo, miembro del equipo de dirección de la Oficina del Plan General del Ayuntamiento. Participó en la elaboración del Plan General del 1995 y también en la elaboración del vigente Plan General del de 2010. Oficina del Plan General del Ayuntamiento, septiembre 2014.

Ernesto Gascó, concejal delegado de Impulso Económico, Comercio, Hostelería y Turismo, teniente alcalde desde 2015, fue viceconsejero de Transportes y Obras Públicas del Gobierno Vasco entre 2009-2012, ex concejal de Movilidad y Seguridad Ciudadanas entre 1999 y 2011 durante con Odón Elorza. Ayuntamiento de San Sebastián, 8 abril del 2016.

Isabel Velázquez, responsable de la evaluación del Proyecto Europeo CIVITAS de San Sebastián. Madrid, 27 de octubre del 2015.

Higinio Otazu, presidente de Kalapie. Sede de Kalapie. San Sebastián, 6 de septiembre 2014

Jon Albizu Aguirrezabalaga, concejal de Bienestar Social, Cooperación y Movilidad del Ayuntamiento de San Sebastián (tercer teniente alcalde). Ha sido representante municipal desde 2003. Ayuntamiento de San Sebastián, 7 septiembre 2014.

Lourdes Lázaro, gerente de Shops Donostia, plataforma que integra a las asociaciones del comercio de la ciudad de San Sebastián. Edificio Arkoak, San Sebastián, septiembre de 2014.

Luis Murguía, Real Automóvil Club Vasco Navarro, representante del Consejo Asesor de Movilidad del Ayuntamiento, y representante en la Comisión de Seguridad Vial del Gobierno Vasco. San Sebastián, septiembre del 2014.

Rakel Barroso, representante en el Consejo Asesor de Movilidad por Elkartu, Federación de Personas con Discapacidad Física de Gipuzkoa. Sede de Elkartu. San Sebastián, 5 de septiembre del 2014.

Manuel González Baragaña, director del Observatorio de la Sostenibilidad de la Fundación Cristina Enea. Fundación Cristina Enea. San Sebastián, septiembre 2014.

Alfonso Sanz Alduán, consultor. Empezó a colaborar con el Ayuntamiento en 1988 haciendo trabajos de tráfico, transporte y movilidad para la Oficina del Plan General, desde entonces y hasta la actualidad ha continuado asesorando al Ayuntamiento en estas materias. Madrid, 18 de noviembre del 2015.

Isabel Prieto, trabaja desde hace más de 10 años en el proyecto de Camino Escolar. Departamento de Movilidad del Ayuntamiento de San Sebastián, septiembre del 2014

Iñaki Baro, técnico del Departamento de Movilidad del Ayuntamiento de San Sebastián. Ayuntamiento de San Sebastián, abril del 2016.

Mikel Gozón Santamaría, director de la Guardia Municipal. Sede de la Guardia Municipal de San Sebastián, abril de 2016.

Juanma Ibarra, miembro de la asociación ecologista Eguzki. San Sebastián, septiembre del 2014.

Miguel Mateos, responsable del proyecto ENDURANCE en España. Madrid, 23 de septiembre del 2015.

Robert Press, coordinador del proyecto Endurance.

Nelson Avella, Mobilize Brasil, entrevista mediante formulario.

Salvador Fuentes, director del programa de apoyo ambiental local de la Diputación de Barcelona. Madrid, miércoles 26 octubre de 2016.

TESIS DOCTORAL

**LOS PLANES DE MOVILIDAD URBANA
SOSTENIBLE EN ESPAÑA (PMUS).
DOS CASOS PARADIGMÁTICOS:
SAN SEBASTIÁN-DONOSTIA Y GETAFE**

ANEXO

1. Entrevistas

01. Entrevista a Irene Gallego.....	3
02. Entrevista a Carlos Poblete.....	5
03. Entrevista a Jesús Béjar	7
04. Entrevista a Ángel Cediel.....	10
05. Entrevista a Domingo Martín.....	14
06. Entrevista a Rafael Gutiérrez.....	17
07. Entrevista a Lorenzo Hernández	20
08. Entrevista a Pedro Puig Pey	23
09. Entrevista a Enrique Heras,	26
10. Entrevista a Juan Aguado Villa	29
11. Entrevista a Alfonso Serrano.....	32
12. Entrevista a Armando García	37
13. Entrevista a Manuel Maldonado Martínez.....	41
14. Entrevista a Odón Elorza González	46
15. Entrevista a Gerardo Lertxundi	54
16. Entrevista a Josu Benaito Villagarcía	60
17. Entrevista a Mikel Iriondo	67
18. Entrevista a Ernesto Gascó.....	73
19. Entrevista a Isabel Velázquez.....	78
20. Entrevista a Higinio Otazu	83
21. Entrevista a Jon Albizu Aguirrezabalaga	87
22. Entrevista a Lourdes Lázaro	93
23. Entrevista a Luis Murguía	99
24. Entrevista a Rakel Barroso	104
25. Entrevista a Manuel González Baragaña	109
26. Entrevista a Alfonso Sanz Alduán.....	116
27. Entrevista a Isabel Prieto	121
28. Entrevista a Iñaki Baro	124
29. Entrevista a Mikel Gozón Santamaría	128
30. Entrevista a Juanma Ibarra	132
31. Entrevista a Miguel Mateos.....	134
32. Entrevista a Robert Press.....	138
33. Entrevista a Nelson Avella	140
34. Entrevista a Salvador Fuentes.....	142

01. Entrevista a Irene Gallego

Técnica de la Oficina de Movilidad de Getafe
Ayuntamiento de Getafe .11 de junio de 2013

Sobre el proceso de participación, ¿con qué frecuencia se reúne el Consejo de Movilidad?

Había un Consejo de Movilidad que no se convoca desde el 2012.

En cuanto a los objetivos ¿se han cumplido? Se repasa el listado de metas a cumplir por áreas temáticas, tal y como se recoge en el PMUS.

Se está intentando mejorar la movilidad. No hay seguimiento de la evolución de los indicadores. No hay Observatorio? Se quería poner un Observatorio dentro de la Oficina de Movilidad y que se midieran los indicadores, pero aún no se ha realizado. En cuanto a la contaminación acústica: se ha sacado el pliego de un concurso para contratar el Mapa acústico de Getafe. La Seguridad Vial: lo lleva la policía El Sistema de bicis públicas ha entrado en funcionamiento en noviembre del 2011.

Se han acondicionado de los itinerarios peatonales. C/ Ramón y Cajal, se ha realizado todo al mismo nivel, quitando los obstáculos de las aceras, vallas de protección para peatones y mejora de los cruces. Se han quitado plazas de estacionamiento en las zonas donde se ha intervenido. C/Perate, tenía plazas estacionamiento a ambos lados y se han quitado, C/Toledo hasta C/ Sierra, se ha hecho peatonal, C/ residenciales desde C/ Toledo hasta la C/ Magdalena.

Y fuera del casco C/ Juan de la Cierva: se han ajustado los cruces con orejas, Se ha ampliado la dimensión de las aceras y se ha adecuado a la norma de accesibilidad del 2010. Se han acondicionado más plazas de personas con movilidad reducida, incluso por encima de lo que exige la normativa

No se tienen datos sobre peatones y ciclistas. En el centro hay más peatones, envejecimiento de la población, además hay mucho paro. Se han hecho cosas como la instalación de sombrillas en la calle peatonal o el jardín vertical, o el edificio de Eva María se ha derribado y se ha realizado una zona estancial. Red ciclista, se han inaugurado las aceras bici en el la primavera del 2011, 63 km red total. Comienzan las obras en el 2010 con el Plan E (las obras tuvieron que paralizarse porque ...

Sobre la cobertura del transporte público, se ha ampliado la Pi2 hasta el Polígono Industrial El Lomo, y se ha ampliación de la L4 hasta Los Molinos, Getafe Norte y Getafe Centro

En cuanto a la ocupación de las líneas: en hora punta es buena y en la hora valle muy poca gente, la nocturna tampoco tiene usuarios; en el Polígono Industrial San Marcos la ocupación baja mucho por la noche. Se ha ampliado en el 2011 la Línea 3 y Línea 446 hasta El Bercial, y también se ha ampliado hasta Perales para dar cobertura a una nueva urbanización de la zona.

En cuanto al transporte metropolitano, los que van a la plaza Elíptica están muy bien de frecuencias, lo que ha ocurrido que desde que se ha conectado con Cercanías hasta Sol, la gente se ha pasado al tren

Camino escolar, Se hacen medidas de vigilancia y control, y reforzamiento de la señalización en todos los centros escolares, alejamiento del aparcamiento de las entradas a los coles.

La Mesa de Movilidad al trabajo, no se reúne

A su juicio, ¿cuáles cree que son las causas que han impedido el cumplimiento de los objetivos?

En un 80% la falta de financiación, para adecuar los propósitos a los planes. Si se han hecho cosas, desde la Oficina de la Movilidad (subvención municipal, no quisieron contestar la cuantía), se ha modificado el organigrama municipal (mayo 2011), se ha potenciado más el centro a partir del cambio municipal, se ha realizado una concejalía específica, la Delegación Adjunta de Seguridad, Protección Civil, Movilidad y Transportes; la Oficina de la Movilidad está compuesta por un Jefe de Servicio y dos técnicos ETT. Ahora hay una coordinación real, consulta de proyectos, reuniones, previsión de actividades, todo se consulta.

La población ¿conoce el PMUS y las medidas asociadas al mismo?

Los vecinos nunca han conocido el PMUS, solo conocen medidas aisladas. Algunas medidas aparecen en el Boletín mensual municipal, se buzonea a todas las casas, además se colocan puntos de información, carteles, munis, paneles...

¿Cambiaría algo de lo que recoge el documento del 2009 que ayudara a agilizar y mejorar la movilidad y la accesibilidad de Getafe en el marco de la Sostenibilidad? ¿Cómo se puede reanudar el PMUS?

Tal y como estaba previsto el PMUS no funciona, debe adecuarse a la realidad actual. Ha cambiado mucho la situación, se han realizado algunas actuaciones que han modificado la situación. las iniciativa futuras son continuar con las zonas 30 y 20 en el centro, los caminos escolares, el fomento de la movilidad ciclista, la mejora del transporte público, adecuándolos a los nuevos desarrollos, y ver cómo funcionan las Bicis públicas (Subvención del 40 % de la instalación, llevan funcionando 6 meses, tienen entre 400 y 500 (si se tienen en cuenta los ocasionales) usuarios)

¿Cómo cree que se podría reconducir el Plan de Movilidad para alcanzar los objetivos que se proponían en un escenario de futuro para el 2016?

Es necesaria una revisión para adaptarlo al cambio, las zonas industriales se han parado (La Carpetanía se paró porque el IMADE cerró), la innovación está completamente parada.

02. Entrevista a Carlos Poblete

Asociación ciclista Ciclope

Getafe, viernes 21 de junio de 2013 11:00 horas.

¿Recuerdas en que año comenzó a desarrollarse el PMUS?

No recuerdo exactamente, creo que comenzó sobre el 2005, o se toma la decisión en el 2006

El PMUS de Getafe se planteó como la primera experiencia con carácter Piloto de toda España para aplicar la metodología ¿Por qué crees que se eligió este municipio?

Creo que Getafe contaba con problemas importantes donde poner en práctica este tipo de planes, y además existía una demanda para solucionar algunos de los problemas, como es el caso de la movilidad ciclista.

¿Crees que fue una buena elección?

Fue una buena elección pero los gobernantes locales parece que lo único que deseaban era coger el dinero de la subvención

¿Podrías recordar los principales objetivos de un PMUS?

Reducir la contaminación y el ruido, Colaborar a reducir las emisiones de gases relacionadas con el cambio climático, fomentar la movilidad ciclista y peatonal...

¿Conoces las principales fases del proceso de implantación del PMUS?

Creo recordar que había un diagnóstico técnico (que tenía que haber estado más contrastado), un diagnóstico social y político (participación), unos objetivos, paradigma de la movilidad como incluir todo ello, y finalmente unas Propuestas. El problema del PMUS es que se debería haber realizado un proceso concertado, y en el caso de Getafe no se concertó nada. En el año 2007 la Asociación Ciclope realizó alegaciones, pero no se contestan por parte del ayuntamiento, se realiza una contestación tipo para todas aquellas asociaciones o personas particular que habían alegado, no de forma individual, sino que se realiza una contestación general para todas.

¿Recuerdas cómo se desarrolló el proceso de participación? desde tu punto de vista ¿cómo has visto el proceso?

Recuerdo que el proceso de participación durante la redacción del Plan de Movilidad consistió en la convocatoria de mesas sectoriales de cada una de las problemáticas que se analizaban en el PMUS, en nuestro caso fue en la Mesa sobre Movilidad no motorizada, donde se trataba la movilidad ciclista y peatonal; y luego también había convocatorias donde participaban todos los integrantes de las mesas sectoriales, la participación era en el Pleno del Ayuntamiento en las sesiones dedicadas al Plan de Movilidad. A nosotros nos convocaban a la Mesa Sectorial de movilidad no motorizada, donde se trataba la movilidad ciclista y peatonal, y también asistimos al Pleno

¿En qué fase crees que se encuentra el PMUS de Getafe en estos momentos?

Paralizado

Ante la ausencia de una medición de los indicadores de movilidad... vamos a revisar la evolución de las principales medidas y objetivos propuestos, señalando si ahora están mejor o peor que antes de la aprobación del PMUS:

En cuanto a las peatonalizaciones no se ha realizado nada. El desarrollo general de modos de transporte no motorizados, los ingenieros piensan que no necesita planificación.

En estos momentos ante la falta de medición de los indicadores de movilidad ciclista, no se conoce si se han traspasado viajes a los no motorizados. Se han realizado 40 km de carril – bici mal ejecutados, en la Avenida de Juan de Borbón. La política a favor de las bicicletas no es solo construir carriles bici, también consiste en rebajar la velocidad en las calles mediante la asignación de calles 30 y calles 20, no hay un plan específico de la bicicleta, es necesario transmitirlo a la gente, solo se conoce entre las personas que están en ello (los que participan los grupos sociales, en las asociaciones ciclistas)

En cuanto al transporte público, según mis impresiones, porque no hay datos..

Los avances en la Intermodalidad de la bici con el transporte público, no se debe a la aplicación de las medidas que se incluían en el PMUS sino a la presión de los grupos defensores de la bicicleta que han presionado al Consorcio de Transportes y han conseguido algunos derechos en el uso de la bici en el transporte público. Se han realizado mejoras en las líneas nocturnas, mejoras en la cabecera de Madrid en Atocha y Legazpi. El Metro-Sur pierde viajeros en un 8 o 9 %, y además con los tarifazos, Getafe debería negociar con el Consorcio de Transportes para que no suba el transporte público.

En cuanto al en Los Molinos y Buenavista, se han realizado desarrollos ciclistas pero de un modo poco adecuado. Como no se cree en cambiar ese paradigma, con pintar la acera de verde ya basta. No se trata de hacer vías ciclistas, sino de realizarlas en condiciones, que sean cómodas y seguras. Eso sí, se garantiza el acceso motorizado, para dar accesibilidad a El Casar por transporte viario, pero. Las conexiones ciclistas son inadecuadas, dan rodeos innecesarios que penalizan al ciclista. En general, no se pacifica, no se restringe el tráfico motorizado.... Nadie hace el seguimiento de los desplazamientos ciclistas. Se han invertido 5 millones de euros para realizar 40 km de vías ciclistas con el Plan E. Parece que lo único que les importa es adjudicar la construcción de carriles bici o de lo que sea. Les da lo mismo como queden.

En la gestión de la movilidad, sólo se ha realizado la medida relacionado con los caminos educativos, pero solo en menos del 25 % de los centros educativos. Getafe ha copiado el Plan del Ayuntamiento de Madrid y lo ha intentado poner en marcha. Han realizado algunas medidas que facilitaba el tránsito a pie hasta los colegios. Pero para que esto funcione tiene que existir una intervención pública para que los centros con los padres funcionen por si sola. En el Plan del Hospital no se han intervenido, está fatal para venir del Sector-3 deben meterse por el interior del recinto del Hospital, como un centro hospitalario introduce tráfico

A su juicio cuales cree que son los problemas que han impedido el cumplimiento de los objetivos del PMUS.

Son muchos los aspectos han intervenido de alguna manera; la falta de voluntad política. Se quiso ser los primeros, y ahora que ... es preferible ser el último y hacerlo bien, al ser el último se conocen otras experiencias y se pueden incorporar, la falta de liderazgo. Ahora no hay una figura de líder. El líder espiritual anterior era el Alcalde (Pedro C), aunque no hacia realmente este papel, ahora tampoco hay un líder que tire del plan. No ha habido voluntad política la única finalidad era captar la financiación para luego no hacer el plan (dejarlo solo en papel). Es una cuestión de populismo barato sin más. Juegan con la gente que cree en esto y que piensa que pueden cambiar algo para mejorar la movilidad. La estructura administrativa es otro inconveniente; el personal del ayuntamiento no está formado, es fundamental que los técnicos influyan sobre los políticos. La ingeniería y la arquitectura son los que influyen en esto. Los ingenieros del ayuntamiento solo saben poner señales.

Cambiaría algo de lo que recoge el documento del PMUS del 2008 que ayudara a agilizar y *mejorar la movilidad y la accesibilidad de Getafe en el marco de la sostenibilidad*.

Haría un diagnóstico nuevo. Hay que empezar de 0, esto (el PMUS) era calderilla, se debería de realizar un organismo que sería una especie de observatorio. Hay que lograr la concertación, si no logras concertar con todos los implicados, no puedes llegar a nada. Habría que haber realizado otras medidas, que pusieran el foco en otras aspiraciones, más modestas, que se puedan concebir.

03. Entrevista a Jesús Béjar

Comisiones Obreras de Getafe

Sede de Comisiones Obreras, 21 de junio de 2013. 13:00 horas

¿Recuerda en que año comenzó a desarrollarse el PMUS de Getafe?

Como hace 5 o 6 años con la anterior legislatura. Hubo un encargo para que una consultora realizara el estudio y a partir de ahí se puso en marcha. Recuerdo que cuando se aprobó se realizó una presentación en el Ayuntamiento y luego se hizo una rueda de prensa

El PMUS de Getafe se planteó como la primera experiencia con carácter Piloto de toda España para aplicar la metodología ¿Por qué crees que se eligió Getafe?

¿Crees que fue una buena elección?.

En la comarca sur dentro de CCOO han tratado con continuidad los temas de movilidad y lo primero que se hizo en Getafe fueron poner en marcha las Lanzaderas a los polígonos. La elección de Getafe para realizar el proyecto piloto era idónea porque había interés por muchas de las partes de desarrollar el Plan. Y esto es fundamental

Recuerda los principales objetivos de un PMUS

Facilitar la movilidad de las personas y hacerlas de una forma compatible con el mantenimiento del medio ambiente

Conoce las principales fases del proceso de desarrollo de un PMUS

En primer lugar se hace un estudio previo de movilidad que define la situación de la movilidad y a partir de ahí una vez detectados los problemas fundamentales se buscan las soluciones. Luego los expertos hacen los estudios. Es un proceso abierto en el sentido de que sea participado, y también en el tiempo, la situación económica ha cambiado, debido a la crisis económica y hay cosas que se han planteado y que no se pueden realizar. Se han frenado los desarrollos urbanísticos.

¿Conoce el proceso de participación?, ¿Cómo lo ha visto, como una fase más o como un proceso?

No se tiene en cuenta el PMUS para nada. Un ejemplo es que se crea una Plataforma de participación que se constituyó y que se reunía con cierta periodicidad (menor que la deseada), desde que ha entrado el Partido Popular ha dejado de reunirse. Ahora el ayuntamiento ha puesto en marcha las bicis públicas y no ha convocado a nadie. El otro gobierno cuando realizó el carril bici no tuvo en cuenta a la ciudadanía y realizó ninguna reunión del Consejo local. En la anterior legislatura se dejó de convocar, no se convocaba ya que esto supone decidir entre todos, tener en cuenta las opiniones. Se crean órganos porque queda bien hacerlo pero la participación, piensan, que pone obstáculos a lo que hacen los gobiernos, y no les interesa. Consultar con la gente, decidir entre todos. Con la anterior legislatura se reunían una vez al año, pero con la entrada del Partido Popular ha sido una ruptura total.

De qué manera participaste en el PMUS ¿Cuándo lo hiciste? ¿De qué forma?

La elaboración del plan fue bastante buena, la empresa tenía experiencia y nos pasó toda la información, los borradores, para poder hacer enmiendas que fueron incluidas en el plan. Desde el punto de vista político el plazo de información para hacer alegaciones no fue tan claro, no se encontraba el documento con facilidad, dos libros gordos sin soporte informático. CC.OO. hizo alegaciones y fueron integradas. Aquella forma en que se hizo limitó mucho la participación.

Que aspectos están relacionados con tu participación en el plan? ¿Estaba adecuadamente planteado los aspectos relacionados con la movilidad a los polígonos industriales, a l trabajo...?

SI. Incluso anteriormente a la elaboración del Plan se puso en funcionamiento una Sub-Comisión que tenía que ver con el transporte a los polígonos industriales donde estaban los sindicatos, la patronal, el Ayuntamiento y el Consorcio que venía Carlos Cristóbal. Las medidas fundamentales que se tomaron fue la puesta en marcha de dos líneas lanzaderas desde la Estación Getafe Central a los polígonos que luego se han ido mejorando. La sub-comisión se reunía periódicamente, y luego se integró todo esto en el

PMUS. Se realizó también como una experiencia piloto para ensayar aquí y poner en marcha en otros polígonos. Sin embargo únicamente funcionan aquí. Esto se ha parado, se han realizado estudios por parte del sindicato en la estación de Getafe Industrial en la puerta de Airbus (una estación muy peligrosa, por el mal acceso) aquí se modificó algo el nuevo apeadero se pidió el incremento de las frecuencias (para lo que hace falta una cuádruple vía, en el Polígono Nassica. En Airbus trabajan

¿En qué fase se encuentra el PMUS de Getafe en estos momentos?

Pienso que el PMUS se encuentra completamente paralizado.

Conoces otros aspectos diferentes a la movilidad al trabajo dentro del PMUS

Había un plan de aparcamientos, sobre todo de aparcamientos de disuasión, Getafe era un desastre debido a su desarrollo urbanístico en el pasado. Estaba mal para peatones, ciclistas para los coches. Había intención de realizar áreas 30 y áreas 20 se ha avanzado un poco, pero según le ha parecido al Ayuntamiento. Se ha realizado el plan de alquiler de bicicletas, esto ya comenzó con la anterior legislatura, que fue renunció a la subvención para no poner el 40% restante de la misma y asumir el mantenimiento y gestión del sistema que era muy caro. (160.000 euros de subvención+40% que tenía que poner el ayuntamiento). Ahora este gobierno del pp ha cogido la subvención y ha implantado el sistema de préstamo, pero mi impresión es que tiene escasa utilización ya que los puntos de préstamos están siempre llenos de bicis.

En cuanto al del PMUS ¿se han cumplido?

En cuanto a los programas: Lo único que se ha hecho es que hay un Plan del Ayuntamiento para utilizar los solares sin uso para estacionar. La propuesta y hablar con los dueños mediante alguna compensación para que se estacione.

Lo única medida que se ha tomado es el alquiler de bicicletas, y el carril bici que se han realizado mal, es para pasear no para trasladarse, ya que no hace más que dar rodeos, según la legislación municipal se multaba a los ciclistas que vayan por la calzada en calles anchas como el Sector 3, en los lugares donde hay carril bici. Esto no sé si se ha quedado así ya que la gente de Getafe va en bici por cualquier sitio, ya que hay zonas compartidas, etc.

Del desarrollo del Plan se han debido hacer muy poco. Lo que decía el PMUS no tiene nada que ver con lo que luego se ha hecho

En transporte público no se ha hecho nada, se ha ido para atrás. Como el Consorcio es el que financia el transporte lo que se ha hecho es ante la reducción de viajes, reducir los servicios, incrementando los tiempos de espera. En las líneas de los polígonos ha habido una bajada de la utilización, debido al paro.

Los polígonos de Carpetania se ha paralizado, hay algunas empresas instaladas pero todos los planes de importancia para desarrollar esto con el Área de Andalucía (Nassica). El resto de los polígonos en los que están las 2 lanzaderas no se han realizado las mejoras que se habían previsto, había una línea de alta tensión (había una plan de Movilidad específico... si lo había)

La experiencia que tengo con los PMUS es que se han hecho la foto y el papel y se acabó, se ha realizado el Plan E, sin tener en cuenta el PMUS, sin conexión del urbanismo con el PMUS. Se captaba la subvención. El presupuesto era 20 millones de euros. Una de las cosas que estaba contemplado en Getafe era el soterramiento de la cta. De Toledo que ahora está paralizado.

En la gestión de la movilidad. No se ha hecho nada. Se pusieron 2 empresas como prototipos en el Hospital y en la Universidad (en este caso si había interés, pero se abandonó), había dos empresas más John Deer y Airbus (6,000 empleos). En Airbus se creó el gestor de movilidad (forzado por CCOO). no se ha hecho nada nosotros forzamos dos reuniones con la presencia del ayuntamiento se reunión 2 veces con el IDAE (Ángel Cediell) estuvo explicando que era un plan de movilidad a la empresa, pero el director de personal bostezaba, no quería. En Airbus tiene un sistema de autobuses de línea muy bueno pero sin un uso adecuado, 3000 trabajadores son de contratas y estos no pueden utilizar los autobuses.

También en John Deer hay una pelea grande con el comité de empresa para crear un Plan de Movilidad donde se usa mucho el coche, cuando la parada de Getafe central está en ese punto. Hay 400 coches aparcados diarios. Se ha abierto una puerta directa a la estación.

Todo está parado no hay reuniones ni interés por hacer nada.

A su juicio cuales son los problemas que han impedido que se cumpla el PMUS?

La falta de voluntad política, también la crisis económica, pero en general la falta de voluntad política ya que hay muchas medidas que no necesitan gran financiación. La coordinación puede que haya mejorado con la Oficina de Movilidad, pero lo cierto es que no conocemos nada de lo que hacen, ni como se organizan ni nada ni que función tiene... aquello se peleó mucho por parte de Lorenzo Hernández (anterior coordinador del PMUS) para que se pusiera en marcha la Oficina pero realmente no nos han llamado nunca, no contestan a las cartas...

La población no conoce el PMUS, solo lo conocen los especialistas, los agentes sociales, pero tampoco muy bien, ni el PP ni IU (con posición favorable=, apenas participaban no tienen mucho interés.

Si hubiera habido un líder. Esa es la clave, el líder que había en Getafe tenía malas formas de funcional., era una persona que había tenido un cargo, y que se adaptaba mal a sus funciones. No tenía una aptitud que diera cuartelillo a la gente para que participara. Él lo conocía, lo trabajaba... pero no tuvo éxito.

Tiene que haber una persona que le guste y tome interés para que lo mueva.

Cambiaría algo de lo que recoge el documento del PMUS del 2008 que ayudara a mejorar la movilidad y la accesibilidad de Getafe en el marco de la sostenibilidad.

No cambiaría nada, está bien hecho, no cambiaría nada, los estudios están bien. Las medidas, de los aparcamientos por ejemplo, de pagar por aparcar que son medidas disuasorias, la ORA que están contempladas en el plan tiene un problema perjudica a los que están peor económicamente. No estoy seguro de si esa es la mejor forma de afrontar la disuasión del tráfico rodado

Lo que habría que hacer es hacer funcionar el Consejo de Movilidad para poder poner en marcha de nuevo el PMUS. Es un tema bonito, y que se pueden hacer muchas cosas, como se lleva arrastrando un urbanismo de hace muchos años, así que se pueden hacer muchas cosas, pero creo que continuamos teniendo la ciudad que teníamos que ... pero no hay muchas ganas de hacer cosas.

04. Entrevista a Ángel Cediell.

Responsable de la dirección el PMUS de Getafe por el IDAE.

Sede del IDAE, 26 junio del 2013; 13:00 horas

¿Crees que los PMUS están teniendo los resultados esperados?

Lamentablemente creo que no. Digo esto porque una cosa es realizar el estudio e identificar las actuaciones y medidas que tienes que implementar en tu municipio y otra muy distinta poderlas llevar adelante. Muchas veces es por un tema económico, ahora mismo estamos en una coyuntura de crisis económica, pero otras veces es por falta de voluntad política. Porque las prioridades cambian, y entonces si en un momento dado había una línea favorable a la sostenibilidad, pues quizá ahora ya no es tan favorable.

Creo que también que falta un poco de apoyo de un marco normativo institucional para que este engranaje funcional. Ha sido básico que no se haya podido aprobar la Ley de Movilidad. Todas estas circunstancias, si bien no están llevando a donde queríamos llegar, si se están haciendo cosas. Es evidente, que hay características de la movilidad de algunas ciudades en las que si se han mostrado cambios. Por ejemplo el tema de la bicicleta en algunas ciudades ahora es patente.

El tema de las peatonalizaciones, ahora al peatón se le empieza a dar cierto protagonismo. Se está corrigiendo ese tratamiento reduccionistas de cara al peatón se está corrigiendo, no de la medida que debería realizarse, porque hay muchas barreras de todo tipo para el peatón, pero hay una cierta tendencia, los estacionamientos regulados, las limitaciones al vehículo privado al centro de las ciudades, la limitación del tráfico de paso, hay bastantes cosas que se han hecho, información dinámica en parada, información al ciudadano, pero tengo la impresión que más de una forma integrada, conjuntada y buscando unos objetivos concretos se está haciendo de forma inconexa, deslavazada... con una cierta, no digo descontrol, pero falta esa especie de supervisión, de integral general.

De todos los PMUS que has conocido, que son muchos, en cual crees que las medidas planteadas se han cumplido, aunque sea parcialmente, y si existe alguno donde se ha avanzado significativamente.

Al 100% yo diría que ninguno. Entre otras cosas porque los PMUS son desarrollos en el corto-medio y largo plazo. Todavía prácticamente la mayoría de los estudios de los PMUS se han desarrollado entre el 2007 y 2011, suponiendo que un PMUS hubiera acabado en el 2010 estamos todavía en el corto plazo. Todavía queda un tiempo de recorrido importante. Incluso evaluando el corto plazo tengo la sensación de que nos estamos quedando cortitos, y además nos está pillando el toro, con la crisis. Como justificas ante el ciudadano que vas a gastar dinero en unos intercambiadores magníficos pero que vas a cerrar hospitales o vas a quitar servicios sociales. Hay que balancear todo esto. Es muy complicado presupuestar y conseguir fondos para determinadas actuaciones.

También lo que ha ocurrido con carácter general es que se toman decisiones con criterios político y no con carácter técnico, han imperado mucho las modas. Está pagando decisiones erróneas porque no se han tenido en cuenta las decisiones técnicas. Por ejemplo tranvías no se ha tenido en cuenta que no se pueden pagar/se puso de moda el tranvía y el alcalde de turno pensó que eso daba imagen política e imagen de la ciudad y se afrontan costes de explotación muy elevados, estamos ante una inversión tirada.

De todos los PMUS que ha concedido ayudas el IDEA que porcentaje de ejecución de medidas se ha conseguido

Yo no le voy a poner porcentaje. Me parece muy aventurado. La FEMP hizo un estudio que ya tiene un tiempo y que puede ser un indicador. Mi percepción es que es menos de lo deseable, pero se puede decir que es regular, tirando a bajo.

Medidas: la bicicleta en Sevilla, Valencia, luego hay ciudades referentes: San Sebastián, Vitoria, y Barcelona, en cuanto a innovación tiene la bici pública, el tema de--- Madrid ciudad en transporte público debe ser un referente. En el tema en limitar el acceso en superficie vehículo privado también está haciendo cosas interesantes, no me refiero al Madrid Río. Hay peatonalizaciones, tratamientos viarios muy interesantes. Se están haciendo cosas.

Hay ciudades más pequeñas como Burgos han hecho cosas muy interesantes.

Málaga ha sacado el tráfico de paso de la ciudad potenciación del transporte público.

Remodelación de las líneas de autobús urbano en Barcelona, se ha pasado a líneas que van dando vueltas a una configurado una red de líneas principales y otras que alimentan una malla más ordenada, menos líneas pero más ordenado, más frecuentes.

En España se han realizado cosas en transporte público muy interesantes.

Esto no significa que sea por los PMUS, Madrid no tiene un PMUS con carácter general, o San Sebastián tampoco tenía PMUS cuando ya desarrollaba medidas, llevaban años apostando por el transporte público.

Lo que ha conseguido a el PMUS es que entre en la agenda política, a nivel de discurso político, pero con los recursos que había y con la base de partida que teníamos no se ha conseguido tan poco no podemos estar muy descontentos, ... el objetivo es muy elevado y entonces siempre existe la frustración de que no se ha llegado hasta allí.

Pero no crees que si los políticos en España fueran de otra manera, y respetaran lo que se ha hecho con anterioridad no fueran rupturistas con lo que se ha realizado en la etapa anterior y siguieran con las propuestas ya comprometidas

Si los políticos no jugasen a técnicos nos iría mucho mejor, y si se respetaran el trabajo técnico y si se basen en los dictámenes técnicos para tomar las decisiones y no en criterio político nos irían mucho mejor. El tema técnico no se discute, es objetivo, pero ellos aplican un criterio político no técnicos. Si se hace un estudio de cómo mejorar la movilidad para una ciudad con criterios técnicos y que medidas son las mejores desde criterios técnico -económicos- ese dictamen se tiene que mantener en el tiempo al margen de la ideología política... el PMUS es un estudio marco director municipal en materia de movilidad a lo largo del tiempo, no tiene que ser un estudio más.

También y conociendo la idiosincrasia de este país los PMUS se tiene que basar en el consenso político, y que hay que acomodar a todas las fuerzas políticas, o las dominantes que se tiene que consensuar el visto bueno para acordar el PMUS. Y que luego cuando alternancia en el poder continúe.

Tenéis constancia de cuantas mesas de movilidad y observatorios siguen funcionando.

Existe el Observatorio de Movilidad Metropolitana que ahora tiene grandes dificultades presupuestarias, ha habido una reunión en Lérida la semana pasada. Pero ahora está en la cuerda floja su continuidad...

Se tiene constancia de algún observatorio más Mº de Fomento, el de la Sostenibilidad.... Todas estas iniciativas privadas e incluso las públicas tienen dificultades por temas de financiación.

Yo no tengo una idea de que Mesas de Movilidad están funcionando, desde las que primero comenzaron en Barcelona y en el País Vasco. El CRTM también ha impulsado la Mesa de la Movilidad en la que participaban las instituciones de la CAM orientado a la movilidad al trabajo. Esta Mesa lleva algo menos de un año sin reunirse.

Cuando se acomete algo tan amplio, como acometer todas las líneas del plan de Acción, parece lógico que se haga un seguimiento. Este está en stand by, en la Comunidad de Madrid se ha realizado un inventario bastante exhaustivo de los PMUS por parte del CRTM. Estaría bien que se realizara en todas las CCAA, pero no ha podido ser por temas presupuestarios.

Centrándonos en Getafe, porque se decide que sea Getafe el plan piloto, que expectativa que había... como se aplicaba la metodología a un municipio concreto

Se eligió porque era un municipio importante, queríamos tener un muestrario de municipios de diferentes características. Era también un municipio cercano a Madrid, también por comodidad nuestra, ya que teníamos que visitarlo mucho resultaba cómodo y con un seguimiento bastante exhaustivo por lo que tenía que estar cerca de Madrid.

También es un municipio con mucha movilidad en los municipios hacia el sur de los municipios del Sur de la Comunidad de Madrid, y el sur de España.

Había receptividad, había un técnico que se entusiasmó con la idea, y el alcalde de aquella época también lo acogió bien, dio bastantes facilidades y puso a nuestra disposición bastantes recursos para que pudiéramos acometer este Plan Movilidad casi como una experiencia de proyecto piloto, que nos sirviera al IDAE y al Consorcio de Transporte y a los que nos metimos en el proyecto, un poco para aprender, cuando nos metimos en esto nuestro bagaje en planes de movilidad era muy limitada, y nos teníamos que meter en proyectos para aprender, como afrontarlo, como acometer las técnicas de movilidad urbana sostenible., también se eligió Soto del Real, para poder acometer ... todo esto nos dio un bagaje y cierta experiencia que nos permitió sacar nuestra guía metodológica en el 2007 y para ir conformando nuestro discurso.

También es cierto que en la segunda fase (ya se había terminado la guía) por lo que se utilizó la metodología, especialmente en temas de participación pública, en aspectos de la Mesa de Movilidad.

La elección de Getafe se realizó de forma consensuada (IDAE+Consorcio de Transportes) mediante la firma de un convenio entre el IDAE y el Consorcio de Transportes para una serie de actuaciones y se acordó que se iban a realizar actuaciones en materia de movilidad urbana sostenible en la comunidad de Madrid...Getafe tenía problemas importantes como el aparcamiento, el transporte público, la falta de infraestructuras para la movilidad alternativa, no estaba consolidada una estructura interna para la movilidad sostenible.... De ahí salieron propuestas importantes como la Oficina de la Movilidad, la

bicicleta publica, propuestas para mejora el aparcamiento.... Pero luego te encuentras con la cruda realidad, con los cambios de los regentes políticos y esto te trastoca el desarrollo de tus objetivos.

Recuerdas a cuanto ha ascendido la inversión total realizada en Getafe

En la primera fase post-estudio el ayuntamiento de Getafe decía que todas las actuaciones que quería promover en el corto plazo se valoraban en 20 millones de euros. La idea, además de la bicicleta publica, los caminos escolares, y el propio PMUS. Me imagino de otro tipo de fondos públicos como el Plan E conseguirían inversión para la construcción de infraestructura ciclista (nosotros no financiamos infraestructuras, excepto la bicicleta publica).

Con referencia al sistema de la bicicleta publica no término de encajar con la anterior legislatura, el técnico de movilidad tenía un empeño personal por desarrollar una bicicleta específica y de anclaje para Getafe, y al final no salió bien. La razón principal pues yo creo que son estas cosas burocráticas.

Yo creo que más la inversión lo que hizo al ayuntamiento que no continuara con la bicicleta publica, fue el problema del mantenimiento, ya que en aquel momento se financiaba al 100%. Además también tuvo importancia el riesgo de vandalismo.

Ahora en el segundo intento, también ha recibido ayuda del IDAE, excepto Barcelona, Sevilla y alguna fase de Zaragoza el IDAE apoya las bicis públicas (hasta 2009 el 100%, y en la última fase al 79% de la inversión).

En cuanto a las bicis públicas, yo creo que no se ha hecho del todo bien. El planteamiento de bici publica debería ser de servicio público, de apoyo al transporte público, los políticos han visto la bici publica como un elemento de imagen de la ciudad, y han metido la bici en las zonas donde más se vé con más presencia de transporte público y más tráfico peatonal. Es donde menos hace falta, y yo siempre he entendido que debe estar para facilitar la conexión de la gente de los barrios con los intercambiadores de transporte, y luego coger el transporte público para ir al centro. La primera y última milla. Se trataba de meterlo por el centro, para dar una visión para el turista. Era un riesgo grande, meter por el centro de Madrid miles de bicis, es muy arriesgado. Las bicis ocuparían las aceras, y con un espacio muy dotado de transporte público. Pasa en Madrid y en otras ciudades. Creo que el planteamiento no ha sido tal y como planteaba el IDAE. También es verdad que la bicicleta pública tiene un efecto de arrastre para el uso generalizado de la bicicleta. Ej. Sevilla, existe una presencia importante de la bicicleta con carácter general.

A tu juicio cual crees que ha influido en el cumplimiento de los PMUS:

Uno básico es el tema presupuestario. La falta de liderazgo de las administraciones correspondientes para llevar a cabo estas actuaciones, también es importante. Sobre todo cuando hay un cambio en los regidores políticos, si había una dinámica para acometer actuaciones, como no soy de ese partido lo paro. En Getafe el responsable técnico, lo que ocurrió es que se jubiló, con el nuevo equipo he tenido poco trato no me han llamado.

Que cambiarías tu si ahora tuvieras que volver a empezar...

Intentaría en primer lugar que hubiera un desarrollo normativo legislativo adecuado para lo que estamos buscando que favoreciese la movilidad sostenible, con carácter marco, estatal. De todos modos se han conseguido muchas cosas. A nivel municipal habría que trabajar bastante sobre las ordenanzas. Limitación del tráfico privado, y el transporte alternativo, El transporte público lo tienen bastante conocido. Con la configuración de estado que se tiene quizá no era posible. Aun así se han conseguido bastantes cosas. Hace falta un organismo al estilo del CERTU francés que unifique la normativa y la señalética, paradas, etc... que integre más, que permita que se unifiquen criterios. Hay que integrar más las actuaciones con el mismo criterio

No crees que se han sobredimensionado los estudios para los resultados que han dado, no hubiera sido mejor hacer unos documentos más generales y desarrollar medidas concretas.

Se quería escapar de los típicos estudios de tráfico, aunque se han hecho, y también dar importancia a la participación pública, implicando a los agentes sociales, asociaciones de todo tipo y esto último creo que no ha funcionado muy bien. Por un lado en España no existe tradición cultural de participación pública, y también había desconocimiento de cómo implementarla, y finalmente existe por parte de la administración desconfianza de otorgar y delegar la capacidad de decisión a una Mesa de Movilidad y por otro lado existe la desconfianza de estos agentes sociales si se va a cumplir algo de lo que se dice que se va a hacer.... Nos falta cultura de participación. Habrá que insistir

Yo creo que ahora conviene mirar a Europa pues seguramente con imaginación y trabajo se puede financiar bastantes iniciativas que tengan en cuenta la movilidad sostenible. Mirar a Europa. Pero muchas veces, lo han dicho tu antes, las actuaciones más exitosas no cuestan tanto, es más de voluntad política, muchas veces es más de tener valentía que de infraestructuras costosísimas o de inversiones

millonarias, pero lo que pasa es que para eso hay que hacer todo lo demás, que te apoye el marco legislativo y normativo, tener una Mesa de la Movilidad a nivel nacional, en la que las principales ciudades compartieran experiencias e ideas. Queda todo por hacer.

05: Entrevista a Domingo Martín

Co-dirección del Plan de Movilidad Urbana Sostenible de Getafe desde el Consorcio Regional de Transportes

Sede del Consorcio Regional de Transportes de Madrid, 9 de julio de 2013; 11:00 horas.

¿Por qué se eligió el municipio de Getafe?

El CRTM tenía un Convenio con IDAE, y una de las bases de ese convenio era el promocionar los PMUS. Había una cierta inquietud ya reconocido previamente como el Estudio realizado de lanzaderas que se había realizado en los polígonos de Getafe de la A4, había contacto con el municipio, los técnicos de Getafe estaban interesados. Además había respaldo del alcalde. Se buscaba también un municipio de unas determinadas dimensiones para hacer ese plan piloto, es un municipio de los grandes del sur (>150.000 habitantes), se había realizado el estudio de los polígonos en la A4.

¿Fue oportuno, adecuado?

Si fue adecuado. Los PMUS están afectados por muchos problemas. No fue mala elección, como estudio del PMUS, estuvo muy bien. El problema del Plan es que no se debe quedar en el estudio.

Cuantos PMUS se han realizado en la Comunidad de Madrid

Aproximadamente una veintena. De los municipios grandes de más de 50.000 habitantes de la CAM no tienen Alcorcón y Pozuelo de Alarcón. Alcorcón era uno de los que lo iba a acometer, ya lo había sacado a licitación pero tuvo que retirarlo por falta de capacidad económica para realizarlo, ante la retira de las ayudas en el 2012. En Pozuelo ha habido algún contacto con los contactos pero al final no se realizó, ni siquiera prepararon pliegos. Ha habido contactos con algunos concejales. De los medianos o pequeños, se han hecho de los pequeños: Soto del Real, Valdemorillo, Paracuellos... y alguno más pequeño. El de Soto del Real fue un caso especial, se enfocó, no como un PMUS como tal, como la figura que reconocía IDAE, pero si como una experiencia interesante, y porque se tenían contactos con Soto, y había mucho interés en la movilidad urbana sostenible. Se planteó un PMUS un tanto especial, es un Plan de Movilidad Interurbana Sostenible, es un Plan en contacto directo con Madrid, el grueso de la movilidad era con Madrid. Con casco histórico de la sierra rodeado de urbanizaciones no excesivamente alejadas del casco y se planteaban algunas actuaciones relacionadas con la bicicleta, y de transporte público.

¿Cuánta financiación ha recibido Getafe?

Serían unos 180.000 euros. El de Getafe se financió al 100% el estudio (lo que aportaba el I.D.A.E. y como intermediaria el CRTM- CAM), en el resto solo el 60%. Al ser un proyecto piloto. Estaba contemplado en el Convenio con ese presupuesto, el resto eran una co-financiación. Era una forma de implicar al ayuntamiento del que se le exigía trabajo y ganas. Además las bicis- públicas que antes fue el 100%, pero ahora ha sido solo el 60% (aportado por el IDAE vía Consorcio Regional de Transportes). (las infraestructuras ciclistas Plan E)

Creas que se han cumplido los objetivos a corto-medio y largo plazo.

Diría que no, pero no se puede afirmar porque no hay datos. Hay un elemento fundamental y es el seguimiento del plan, de los indicadores es en lo que te puedes basar, sino se mide es muy difícil. Si no cumplimos no podemos saber. Algunos indicadores han mejorado por la propia coyuntura de la crisis económica, se ha frenado la motorización y el uso del coche, y por tanto la reducción de emisiones de CO2, pero no se puede afirmar, si no se mide no se puede evaluar. Al hilo del plan aunque no se tenga plan hay cuestiones que se están abordando por los ayuntamientos: peatonalización del centro, fomento de la bicicleta, Si se han conseguido cosas.... El problema que hay en este PMUS, y en todos los PMUS es que no hay Plan de Seguimiento....No se exige. Lo único que hay pero porque es una de las condiciones que se exige en las bicis públicas es un Informe Anual del funcionamiento y de los objetivos que se pretende, que aún no ha afectado a Getafe. Esta exigencia es de 3 años para que la ayuda no se retire. El resto (PMUS) no se exige, aunque el PMUS lleve aparejado un Plan de Seguimiento. Para que la Ayuda que lleva aparejado las ayudas de las bicis públicas es que estén en funcionamiento al menos 3 años y que cada año se realice un informe de seguimiento.

Piensa que teniendo la Oficina de Movilidad funcionando, deberían tener indicadores: contaminación, aforos, etc....cree que hasta que no se piden los datos no los preparar. Cuando recibimos los datos (mediante la cumplimentación de una ficha), ellos no cuestionan los datos. Únicamente valoramos si existen de un año a otro si hay anomalías...

Cuál es la fase más complicada en este PMUS y en todos los PMUS

Hay una primera fase: la recogida de información es un problema general en todos los PMUS

Exige más esfuerzo, es complicadísimo, requiere mucho tiempo. Es un problema que te encuentras en muchas organizaciones de la Administración Pública, hay departamentos que duplican información y no lo saben. Es un problema de comunicación del propio Plan o del equipo que está realizando el Plan, pero también de la propia estructura de los Ayuntamientos, y departamentos estancos en los que no fluye información interna. Esta es una de las mayores complicaciones del Plan de Movilidad. La comunicación del Plan, implicar a los distintos departamentos o áreas de gobierno de un ayuntamiento es complicado, es uno de los fallos. La propia naturaleza de la información se mantiene según unos intereses muy concretos y cuando la pides de otra manera cuesta que te lo den y hay que elaborarla, y si no está dentro de las prioridades o nadie marca que es una prioridad dar esta información, a veces hay que renunciar o quedarte en un nivel de información muy superficial. y en la mayoría de los casos tienes que estimarla, y se llega a una información muy superficial.

Pero el problema más complejo es la participación. Como compleja, la participación, el proceso de participación en cada PMUS hay un proceso, cada ayuntamiento tiene el suyo, depende mucho de los ayuntamientos, si tienen o no un proceso abierto de participación...pero implementarlo es muy complejo.

Uno de los problemas es que el PMUS no sea asumido por todos, es complicado....De la noche a la mañana te encuentras con que están haciendo un Plan de Movilidad, y nadie me ha preguntado. Y aunque sean del mismo color político... pero lo ves como algo ajeno, y porque no estamos preparados para participar, por muchas cosas que tiene la estructura que tiene un ayuntamiento para realizar un proceso transversal que implica.

Además hay que señalar que no tienes nada por encima; Hay que partir de que no existe una Estrategia de Movilidad regional ni estatal, no hay una norma que obligue. No existe una normativa específica, aunque quizá no deba ser una norma. Debes tener un proceso anterior de debate, como hacerlo...

A veces se comienza a hacer un Plan en un plazo de un año, sin haber dedicado el tiempo suficiente para darlo a conocer. Tenemos un año el plan es muy ambicioso... con pequeñas medidas que vayan convenciendo hemos empezado a hacer un plan sin tener una cultura previa implantada de movilidad sostenible... Cuando alguien se implica mucho es una acción personalista... y la gente lo ve como algo ajeno (concejalias, departamento) debe ser realmente un objetivo de política municipal, que debe ser asumido como su visión de futuro. Nos falta recorrido, es muy ambicioso el plan para que en un mes lo asuma todo el mundo. Getafe era poner en práctica una praxis que no teníamos.

Si hubiera existiera una Ley de Movilidad que obligara hubiera facilitado las cosas, era el instrumento adecuado.... pero la obligación también es complicado, más aun con la crisis, ya había un borrador estatal que estuvo a punto de salir, pero no llego... lo que tiene que haber es unas directrices claras en urbanismo, esto lo hemos perdido,, debe haber controles,,,, se ha esquilado suelo sin ningún tipo de reflexión...

Creas que los indicadores han mejorado o han empeorado.

Estos indicadores son del 2005-2006/ finales del 2008...la impresión mía es que no se ha cumplido las reducciones de CO2, el tema de accidentes seguro que ha evolucionado positivamente, pero más por las iniciativas de la política general del estado.

Transporte público. No ha habido una ampliación de cobertura, excepto en los nuevos desarrollos urbanísticos (Los Molinos y) se han estabilizado las lanzaderas en torno a los 1.000 viajeros/día. Ha evolucionado bien para lo que es el resto del sistema de transportes. La crisis afecto a las áreas de actividad. Se ha logrado pasar del 12 al 15% en el transporte público.... NO lo sabemos... en tal caso se habrá bajado. En general el transporte público frente al privado está perdiendo peso.... El reparto modal está a favor del vehículo privado...los recortes están haciendo mella. Para mantener el reparto favorable al transporte público (a fecha 2008) hay que mantener constante la inversión, en el momento que la bajas, cae. En el caso del vehículo privado, no pasa esto. En el transporte públicos la subida de tarifas y los recortes en la gestión a la baja. La cobertura (servicio y parada) se ha podido conseguir la mejora... lo que no se sabe es la calidad de ese transporte publico... en las áreas de actividad... La velocidad comercial seguro que no ha mejorado ya que requieren de prioridad semafórica o carriles bus, con una buena gestión policial. Si Getafe no ha hecho una política eficaz no lo habrá mejorado.

Ha mejorado las paradas del ferrocarril.... Pero probablemente no se ha mejorado mucho...

Hay más bicis, pero no por la política específica de Getafe, sino porque hay más bicis en todos los sitios, se ha mejorado la intermodalidad, está creciendo la movilidad ciclista. Las marquesinas...Nuestra información es la información de transporte público. La publicidad la lleva la concesión de transporte público. El CRTM ceden los derechos de publicidad a cambio del mantenimiento de la marquesina.

Las infraestructuras ciclistas (Plan E). El estudio de carriles bici si lo hemos pagado nosotros...

La bici pública hay que dejarle un rodaje. Creo que si está teniendo usuarios..

A tu juicio que objetivos crees que han impedido el cumplimiento del PMUS

Yo creo que más que...Las de carácter económico si, y es evidente desde el estallido de la crisis. Está siendo complicado,....De las importantes, más que la población, acepta las medidas o tarda en aceptarla... también es verdad pero tienes que darlo a conocer mediante campañas. La población no conoce el PMUS ni las medidas y arranca desde el principio que se hizo el PMUS. La clave está en la falta de impulso municipal y en el liderazgo, o la coordinación, sino lo estás vendiendo... si tú tienes una oficina de movilidad para la Ofician el Pan debería ser la biblia y tenerlo hay presente. Da la impresión de que el Plan se saca que va muy bien para el discurso político de turno, desde el punto de vista formal, y sobre todo si hay elecciones a la vista, pero en el fondo no se asumen, no hay una asunción del mismo. El plan debería ser uno de sus puntos estrella de su política, entonces eso es fundamental. Todos los aspectos influyen.... Pero también hay que tener en cuenta que el alcalde es un problema pero que no existen nada que la Comunidad tampoco hace nada, no existe una estrategia territorial, de transporte o de movilidad que fomente... hay que poner bien los cimientos para que luego se desarrolle localmente. No estamos haciendo bien las cosas. Excepto Cataluña con su Ley de Movilidad el resto nada... aunque tampoco hay grandes diferencias,..... Aunque quizá si la ciudadanía lo conoce mejor.... Aquí se ha desgastado el concepto de movilidad.... si se han conseguido cosas no se ha conseguido comunicar... sino lo mides.... No lo puedes decir... se está hablando de impresiones.... No tengo buenas noticias de Getafe, pero si fuera al contrario, lo sabríamos, pero no tenemos información medible. No sabemos vender las cosas positivas

Cambiarías algo del PMUS del 2008 que ayudara a agilizar su implantación en el marco de la sostenibilidad. Como se puede reconducir la movilidad

Yo no cambiaría nada, siempre... Getafe tiene una oportunidad, y es que tiene una Oficina de Movilidad, que se está manteniendo. Con los recursos que se tengan se puede adaptar a las condiciones presupuestarias de los ayuntamientos aquellas medidas que no requieran una inversión directa importante pero que vaya avanzando en el PMUS y creando imagen. La oficina debe encargarse de seguir el plan, de revisarlo y de reorientarlo. Evidentemente tiene que haber unos criterios por encima y tiene que haber un liderazgo, que debe ser la concejalía, de movilidad o movilidad y transportes.... Es una oportunidad porque eso favorece la coordinación de departamentos que están muy integrados.... Lo que no sé qué es lo que hacen... es una estructura que no está mal. Si con la complicidad del alcalde se podría hacer un seguimiento del PMUS, es muy fácil reorientarlo y hacer cosas que sean coherentes, y que se vean los frutos.

06. Entrevista a Rafael Gutiérrez.

Responsable de la Agencia de la ONCE en Getafe durante el periodo de redacción del Plan de Movilidad Urbana Sostenible.

Sede de la ONCE, calle de Prim, 3, 15 de julio de 2013.

¿Recuerdas cómo empezó a desarrollarse el PMUS en Getafe?

Como tal, el tema de la movilidad en Getafe tubo varias fases, en el año 1994, las asociaciones de discapacitados (7-8 asociaciones), con la concejalía de Servicios y Asuntos Sociales de Getafe (Marian era la concejala), que nos pidieron que realizáramos un dossier sobre accesibilidad y esto se pasó a los técnicos del ayuntamiento y se comenzaron a concienciar sobre los problemas de accesibilidad. A partir de entonces uno de los técnicos asistía con las asociaciones de discapacitados a las reuniones o comisiones de accesibilidad, a partir de entonces se sumaron los sindicatos, las asociaciones vecinales,.... A partir de ahí surgió la Mesa para la Movilidad. Hasta el 2000 se estuvo moviendo en plan comisión... y luego no se hizo nada

En el año 2005 comenzaron a redactar el PMUS de Getafe...

En esa mesa de movilidad se trataba poco los temas de accesibilidad, que yo recuerdo se trataba de las lanzaderas y del carril bici. Todo esto tenía más que ver con las energías renovables, con el ahorro energético.... Llegue a ver el PMUS no llegamos a hacer alegaciones porque era el responsable de la Agencia de La Once en Getafe y no tenía tiempo.

Os invitaron a la presentación del plan en el Pleno.

Si nos invitaron y asistimos. Fue un desayuno de trabajo

Porque crees que eligieron Getafe

Eligieron Getafe porque dentro de la zona Sur era el municipio que más posibilidades de crecer tenía, en aquella época se estaba desarrollando Carpetania, Los Molino...era, para Pedro Castro era un tema muy importante, pero no querían que creciera desordenadamente, evidentemente, querían que creciera con un plan de desarrollo urbanístico y para eso es necesario tener una mínima organización en cuanto a lo que es la movilidad.

Crees que fue una buena elección

Yo diría que sí, luego como se aplicara es otra cuestión

En cuanto a los objetivos:

No sé ...El ahorro energético, luego aquí en Getafe, mejorar la movilidad en la almendra de Getafe, en el casco urbano, en cuanto a peatonalizarlo, sacar el tráfico rodado a los perímetros, cambios de horarios de carga y descarga, parking para camiones, cosas de ese tipo, no permiso de utilización de vehículos pesados en el interior de Getafe y uso de vehículos alternativos.

En cuanto a la accesibilidad... Getafe no tiene plan de accesibilidad...

¿Recuerdas las fases del plan?

Recuerdo que en la elaboración del plan en sí, recuerdo que nos pidieron aportaciones al Plan en la fase de diagnóstico, nos hicieron escribir cosas....luego ya nos presentaron el plan en sí. De la fase de alegaciones lo recuerdo vagamente por las circunstancias que te he explicado. Y creo que lo último que se hizo en la mesa de participación se comenzó a funcionar con arreglo a ese PMUS, pero creo que tampoco fue una cosa muy desarrollada.... Después de la presentación del PMUS solo hubo un par de convocatorias más.

¿Conoces la Oficina de la Movilidad?

Si sabía que se creó, pero no acudíamos nadie... además acudimos a la Oficina de la Movilidad para que nos facilitaran el plan y la respuesta que obtuvimos era que no se podía sacar la documentación, y les dije,,, yo soy ciego y no me puedo leer esto aquí, de tal forma que no pude trabajar en las alegaciones....

¿Cómo has visto el proceso de participación?

El proceso de participación.... Cuando todavía no había PMUS en Getafe era cuando más participación había. Y cuando mejor nos entendíamos, sabíamos los canales, sabíamos a quién dirigir las cosas y las dirigíamos... se realizaba a través de la concejalía de servicios sociales, pero conocíamos ese canal, porque se nos dijeron que podíamos utilizarlo, pero una vez puesto en funcionamiento el PMUS con la Mesa de Participación Ciudadana no había un canal real de participación, si es verdad que se nos dijo que se iba a realizar una página web, y una dirección de correo, que nunca se nos llegó a dar... yo he oído quejas de las asociaciones en las reuniones pero que no se les dio ninguna respuesta ni solución de comunicación, y se terminó usando la propia página web del ayuntamiento, pero creo que se hacía poco uso de ello, y además había unos requisitos, y unos plazos que la gente no conocía....

¿Crees que se ha cumplido la propuesta del Plan?

En cuanto al peatón la propuesta era muy general...parte de los objetivos si los han conseguido...porque han logrado que la almendra de Getafe sea peatonal. Donde están las barreras? Por ejemplo en el barrio san isidro, lo pusieron muy bonito, todo lo que era la calle Toledo, alargaron la peatonalización de esa calle hasta la ermita de san isidro, aquí hay tramos que pusieron unos bolardos, son calles de coexistencia en cuanto al parking, no se ha logrado lo de la carga y descarga, pero están a cota 0, puro peatonal no han nada... lo que no está bien logrado es la carga y descarga.... En cuanto a la accesibilidad para personas con deficiencia visual, los bolardos era de piedra gris, para el bastón se detecta pero el resto de las deficiencias una gran barrera, decoración comercial de las zonas, por ejemplo los toldos no cumplen la altura reglamentaria, los semáforos,.... Suenan, en las calles más céntricas... por ejemplo en Juan de la Cierva. Los semáforos ni suenan ni nada...dentro de la zona del paseo del ferrocarril, el bulevar...el semáforo de la estación, es un semáforo totalmente programable.... Pero el sonido se reduce tanto que no se oye. Para un ciego esto es nefasto

Itinerarios peatonales, hay pocos, hay uno desde la estación de Getafe Central que no llega a llegar a la calle Madrid.... los itinerarios no continúan, no vale para mucho...aunque yo en la itinerancia no sirve de mucho en algunos casos...

La accesibilidad al transporte público, los autobuses nada, cero, las plataformas deben bajarlas los conductores, y dicen que no se pueden bajar, así que nada.... En el caso de RENFE y metro lo habría que cuidar más hay ascensores que no funcionan, y las personas en sillas de ruedas deben irse a otra parada para poder salir, En RENFE tenemos los CIVIS están a nivel, están bien,

La accesibilidad a los nuevos desarrollos urbanísticos... en el caso del barrio de Juan de la Cierva lo estuve estudiando y estaban fatal en el acceso a vivienda, los jardines están en distintos niveles con rampas y escaleras, con cambios de rasante muy complicados para circular en sillas de ruedas...

Sobre el camino escolar, si se llevó a la práctica... en las reuniones se trataban estos temas al final en ruegos y preguntas... creo que si funcionaban.

¿Que ha impedido el desarrollo de los PMUS?

Ausencia de liderazgo... en Getafe sería el liderazgo mal encauzado... quiero decir, el plan no funcionó porque el plan lo manejaron un par de técnicos, por no decirte uno solo, y no te voy a decir el nombre, y pare usted de contar... y te llevaba donde él quería llegar...había falta de información a la gente, aunque en la página web del ayuntamiento si se trataban temas del plan y se informaba, salvo a la gente joven o muy joven no se tenía acceso a internet... falta de recursos económicos también había,... porque Getafe no se recuperará del soterramiento de las vías del ferrocarril...y yo creo que lo que se quería fomentar... o para los que se quería utilizar el plan...era para disfrazar dos objetivos de crecimientos de industrialización básicos de Getafe..

Las lanzaderas para reforzar los crecimientos, y reforzar el relanzamiento industrial de Carpetania, Los Ángeles y san marcos.

¿Cambiarías algo para mejorar la movilidad?

Es probable que sí, aunque solo en el gruesos de participantes... lo separaría más, separaría la movilidad de la accesibilidad, separaría el transporte público y demás se puede englobar en la accesibilidad.... Pero los temas de bicicleta, etc... eso es otros temas distintos--- pero si las comisiones están compartimentadas y se puede trabajar. Hay que ir por partes...lo que no se puede hacer es crear un pleno general porque hay un guirigay que no se entiende nadie (con 100 personas o 300) las 20 o 30 asociaciones de discapacidad, las vecinales, los sindicatos (que no sé qué hacen allí), las del taxi, las del transporte, las de los autobuses...los ciclistas.... Un pleno como máximo de 40 personas puedes participar... y manejar... como iban tantas personas había que solicitar la intervención en el pleno vía internet...

Donde se participaba era en la mesa grande del pleno que no era operativo, pero como éramos tanta gente había que pedir el turno de palabra antes de la reunión, y como se trataban temas no programados... no se podían intervenir... aunque te surgieran temas atractivos o importantes... ya no podías hablar del tema porque no habías realizado la solicitud.

El documento ¿se podría reconducir?

El documento en global serviría... pero reconduciría a dividir en comisiones más pequeñas, operativas, que canalizaran un consejo, un pleno....las mesas de participación en mesas más pequeñas, y que se pudieran tratar los temas de forma detenido, entonces sería operativa. Las líneas de trabajo del PMUS estarían bien enlazados... porque tienes que estar enlazados y englobados...tienes que entrelazar la accesibilidad, el ahorro energético, la mejora de la circulación, la peatonalización, y por ende también ahorrar dinero y todo ello contribuye a la movilidad, hay que hacerlo masticarlo por trozos...

07. Entrevista a Lorenzo Hernández

Coordinador del Plan de Movilidad Urbana Sostenible de Getafe entre 2005-2009 en el Ayuntamiento de Getafe

Madrid, 16 de julio del 2013; 20:00 horas

¿Recuerdas en qué año comienza a desarrollarse proceso de desarrollo del PMUS de Getafe?

En el 2000, pero yo te diría en el año 1979-80, yo estuve en la diputación en un departamento de vías y obras, que se convierte en la dirección cuando se hace el órgano preautonómico del embrión de la Consejería de obras públicas y transportes. Desde este órgano se quería organizar el transporte, y se intenta realizar la ley autoridad única de transporte de Madrid, el embrión del consorcio de transportes de Madrid en el año 1979-80, llamo y contrato a los técnicos para crear un equipo fuerte (Emilio Miralles, Javier Cos, Francisco Fernández Lafuente Agustín Herrero).

Cuando llega al gobierno Cimadevilla ya tienen la ley del consorcio, continuo en relación con el Servicio y en concreto con Paco Antón, en 1983 salgo diputado y soy vicepresidente de la Asamblea de Madrid, y en 1987, me reintegro a mi trabajo en una empresa privada.

En 1991, me llama Julián Revenga, por iniciativa de Joaquín Leguina y me hacen Director General de Transportes, pero al margen del Consorcio de Transportes de Madrid.

Más tarde en el año 1999 se interesa por mi Pedro Castro, alcalde de Getafe, parecía que quería hacer cosas en el municipio.

Se crea la Mesa de Coordinación del Transporte para el Área Metropolitana del Sur de Madrid, que yo le llamaba una conurbación, ciudad de ciudades del sur que había que resolverlo, de una manera específica, y quería que tuviera una visión específica en la que se enlazara el urbanismo y el transporte. Es entonces cuando se interesa por ello Carlos Cristóbal del Consorcio Regional de Madrid, y yo soy el representante de todos los ayuntamientos del Sur.

Y es entonces cuando en el año 2000 le hago a Getafe un proyecto de Pacto por la Movilidad y la Sostenibilidad en Getafe, que es el embrión de lo que luego será el Pacto de la Movilidad de Getafe. Se trata de un documento de 20 páginas, en las que ya se describe esquemáticamente: todos los objetivos de lo que puede ser un pacto, el carácter abierto, los órganos de gobierno, la integración de todas las esferas tanto institucionales, como asociativas, entendiendo que la movilidad es un problema que no se resuelve con el mero hecho de tener una normativa, que desde la educación hasta las asociaciones, hay que pasar por un proceso profundo de cambio paulatino, seguido por medidas, pero cambios en la infraestructura y sobre todo hay que pasar por el aspectos fundamentales, el urbanismo y el transporte público.

Hay una idea final que está por hacer y es la historia de La ley de Movilidad y el transporte regional de transporte, el Plan interregional del Transporte de la Comunidad de Madrid y la Modificación de la Ley del Transporte de la Comunidad de Madrid en el que el transporte asuma competencias que le otorgan a través de la modificación de estas dos leyes que le permitan informar y ser información obligada para los planes urbanísticos, el desarrollo urbanísticos, es una idea viejísima. Entendiendo que la locura que estaban haciendo los alcaldes en la locura del ladrillazo que hacían en todos los municipios, la ignorancia absoluta en los años 2006-2007. Se trataría de integrar los transportes.

Entiendo que los Planes de Movilidad que si no empezas a hacer cosas que sean tangibles no tienen sentido. Y conecto con el sindicato Comisiones Obreras, para los temas de movilidad al trabajo, siendo el transporte un elemento fundamental de salario diferido, un elemento fundamental para hacer una política social, y promuevo las lanzaderas. Me doy cuenta de lo que está haciendo el IDAE, me encuentro con el Consorcio, con Carlos Cristóbal, y nos damos la mano y se decide hacer el Plan de Movilidad Urbana Sostenible de Getafe.

¿Qué objetivos tenía el PMUS?

Los principales objetivos del PMUS, eran fundamentalmente se trataba de favorecer el transporte público, la peatonalización, la movilidad liberada de dos cosas: impedimentos de la circulación y favorecedora de la salud, es decir, era desde ese punto de vista, y desde el punto de vista de la sostenibilidad, es decir no realizar consumos de disparatados para la propia gente y para el servicio público.

Pero fundamentalmente para contener el uso del coche privado y desarrollar un sistema de transporte público que es mucho más barato, con el cual el trabajador pudiera ir a bajo coste desde el lugar de trabajo y la residencia rompiendo un problema descomunal que era la deslocalización permanente entre el lugar de trabajo y la vivienda. Entendiendo las empresas se deslocalizaban, y si la gente compraba un piso, era un drama porque había problemas en las ciudades dormitorio en que el

trabajador tenía un problema en los problemas de desplazamiento al trabajo, hay gente de Getafe que trabaja en Torrejón y gente de Torrejón que trabaja en Getafe...

Desde tu punto de vista, dentro del proceso de desarrollo de un PMUS ¿qué fases fueron más complicadas?

Las fases eran primero eran resolver los aspectos más fácilmente realizables, y más necesarios, como el transporte a los centros de trabajo, a través de los medios de transporte público...

Se le recuerda y se le vuelve a repetir la pregunta...

Es que yo lo de las fases.... Hay que huir del esquematismo...no nace de una necesidad real.... Lo que era prioritario era hacer lo de las lanzaderas, ligado a la cuestión de las bicicletas, y hacer que el ayuntamiento no quiso entrar... quería hacer unos habitáculos para tener un sistema que permitiera guardar las bicicletas...

Se le vuelve a recordar la pregunta...

Pero eso es una.... Finalmente, contesta: Continúan las fases que estaban y no se ha avanzado más, pero porque?----

¿Se han cumplido las metas y objetivos propuestos?

Eso no son nada más un relato, un elenco libresco, catálogo de tal.. ¿Cómo se ha cumplido? Se ha cumplido brutalmente, haciendo impracticable de la viabilidad... no se ha hecho ningún acomodo para el aparcamiento, salvando los aparcamientos que se han hecho subterráneos que se han hecho en algunas plazas y tal,pero aquella idea de hacer aparcamientos para liberar el espacio público para la bicicleta y los peatones, pues no se ha liberado, porque se ha realizado los accidentes o no se ha calmado el tráfico, se ha realizado unos caballetes descomunales, que no estaban previstos, los lomos son una indecencia, porque son un obstáculo más que no se puede andar por Getafe, que por locuras del alcalde se pusieron de granito que no eran mas que obstáculos y que se te pueden meter en el pecho. Las locuras del alcalde se han puesto lomos de granito que son una locura.... A pesar de tener el PMUS no se ha podido implantar el PMUS porque no se ha querido, ni antes ni ahora. No lo había antes

Cuáles son los aspectos que han impedido que se cumplan los objetivos del PMUS

La voluntad política real de no querer acometer los problemas, antes y ahora, siempre. Cuando se consiguió de los fondos europeos se consiguió el poder poner las lanzaderas a través del CRTM, había que pagar una parte... El PMUS es un libro para poner en la estantería.

Había financiación pero entonces la financiación existía pero se dirigía a otro sitio. Sirvió para que Pedro Castro lo llevara al Comité Federal del PSOE y decir que era el primer pueblo que contaba con un plan de movilidad.

La organización de la estructura del ayuntamiento no permitía la coordinación. Por ejemplo un plan de movilidad uno de los adjetivos que yo metía era la información del plan urbanístico de la localidad, que ninguna medida ni plan parcial se realizara sin la aprobación de la Oficina de la Movilidad, aprobado por el Plan de Movilidad y Pleno. Sin coordinar con el plan de movilidad, no se quería no había ninguna dirección política. No se quería porque el urbanismo se negociaba en otros niveles.

La primera medida fue la construcción es el carril bici se hizo contra mí... lo hizo urbanismo, el caciquismo....lo hizo el alcalde, que decía por dónde iba ,. Con el consentimiento de la empresa constructora para el Plan E.... Se hizo el paripé pero se hizo al margen del Plan de Movilidad, se realizó desde la Oficina de la Movilidad dos o tres propuestas para encarrilar las obras del carril bici, pero no hubo manera. Es algo fundamental hay un plan.. tengo una carta al alcalde anterior donde lo pongo a parir, no les importaba nada...eran 4,5 millones de euros, y se pagan 2,5 millones de euros y el resto se esfuma...hay opciones en el Plan E con condiciones en cada fase, de tal forma que la oferta a la que se adjudica no llegaban a los 4,5 millones, había una discrecionalidad para poder adjudicar a la empresa deseada... ahora queda en Getafe un carril bici que ni va por los polígonos, no es el carril – bici contenido en el PMUS,

¿Crees que la población conocía y conoce el PMUS, está familiarizado con ellos?

Hay que llegar al corazón de la gente, pero eso no es verdad... la participación es una chorrada, solo están las asociaciones, al pueblo en general le importa un huevo... porque si no tendrían concejales y alcaldes y gobernantes como los que tienen, tienen lo que se merece...

La gente no aceptaría las medidas.... Estuvo publicitado de mala manera durante tres meses expuesto en información pública para sugerencias... las únicas que se presentaron fueron las de los ciclistas, pero no los ciclistas sin intereses sino a los de las asociaciones cerradas, que tienen empresas y negocios en relación de la bicicleta, quieren que la bici llegue a donde ellos les intereses. Yo lo que quería era bajar la bicicleta a la calle, de la terraza, a las asociaciones no les interesa. La población no echa de menos que

no se implante el plan de movilidad, no se preocupan porque el alcalde no hiciera las medidas. Que no les preocupaba que se usara el vehículo privado. La población no pidió las lanzaderas, les vino dado.

Que ayudaría a agilizar la movilidad y la accesibilidad sostenible en Getafe en este momento, que ayudaría a que se impulsara de nuevo.

Nada más que una crisis profunda. Es decir la miseria, es terrible, todo lo demás no tiene importancia ¿para qué?....el carril bici no sirve para nada, yo no me hubiera gastado tanto dinero. Hay otra historia que vengo buscando desde el 2008 y Carlos Cristóbal no se ha atrevido a meterlo y es meter las bicicletas públicas en el sistema de transporte público. Yo devolví el dinero, y lo único que han hecho del PMUS es las bicis públicas, y les va a costar dinero, más de 90.000 euros...

08. Entrevista a Pedro Puig Pey

Director Técnico del Plan de Movilidad Urbana Sostenible de Getafe.

Sede de ETT Deloitte, Torre Picasso (Madrid), 17 de julio de 2013, 17 horas.

Recuerdas el momento en que comenzó a desarrollarse el PMUS

Se comenzó a desarrollar en el 2007. Recuerdo el proceso de participación, recuerdo la Mesa de Participación, después había unos talleres específicos. Hubo una reunión del Consejo de Gobierno y las Mesa de la Participación.

Porque crees que eligieron Getafe como proyecto piloto

Porque el alcalde era muy activo en ese momento, tenía mucho peso dentro de la Federación Española de Municipios y Provincias. En aquel momento el Consorcio Regional de Transportes de Madrid, que gestionaba estos planes, se fijó en Getafe por su tamaño importante que pudiera servir de ejemplo que bien era el corredor del Henares o los municipios del Sur, y con un alcalde con una cierta sensibilidad con los temas ambientales.

¿Fue una buena elección?

Sí, porque era un municipio muy complicado, grande, difícil de tratar con muchos problemas, pero por el contrario trabajando con un proyecto piloto como Getafe, abordabas la mayor parte de los problemas que te podías encontrar en municipios mucho más simplificados, más pequeños en los que se podía trabajar. En aquellos años, en el 2007, estábamos trabajando en otros tres o cuatro proyectos de movilidad piloto de otras Comunidades Autónomas como es el caso de Mieres para el Principado de Asturias, Motril para la Junta de Andalucía, y Getafe para la Comunidad de Madrid era una fase todavía inicial en la implantación de PMUS. En estos casos también han quedado como redacción de documentos pero no han tenido un reflejo en la transformación de la ciudad ni en la mejora de la movilidad, solo se han hecho cosas pequeñas.

Del proceso de desarrollo completo del PMUS ¿las fases del manual del IDAE son las adecuadas?

El manual salió algo después de comenzado el PMUS de Getafe, Si eran coincidentes con las que nosotros teníamos en la metodología, yo creo que sí, que ha habido una fase de recopilación de la información, un trabajo de campo, un diagnóstico, una primera presentación de objetivos, criterios, y una primera presentación de propuestas, y un desarrollo y una evaluación.

Yo creo que lo que se debería hacer sería, normalmente los responsables técnicos municipales tienden una cierta tendencia a forrarse de información, y a poner mucho peso en el diagnóstico, se pierde mucho refuerzo en esto, yo me he encontrado con PMUS que han repetido y repetido aforos de tráfico que venían realizando desde año. Por otro lado, en Getafe sí, se llevó un proceso de participación más o menos correcto, y se hicieron unos programas muy extensos.

Yo creo que en Getafe lo que pudo fallar más, fue el desarrollo detallado de algunos programas que no había tiempo ni presupuesto, y después todo el mecanismo de evaluación. En los PMUS en general, y en el de Getafe en particular, se está estandarizando demasiado no hay mecanismo de control y seguimiento de indicadores y ver como se están acometiendo los programas, si han tenido éxito o no han tenido éxito, esto es la parte más floja. Esto ha ocurrido en todos los PMUS en general y en especial en el de Getafe, que fue el primero. En Getafe nos quedamos todos muy contentos cuando presentamos los programas, pero no hubo un debate sobre evaluación de indicadores.

Sobre los procesos de participación ¿dónde falla?

Lo que falla en general es el proceso de participación en los ayuntamientos, es un problema de fondo, es una situación estructural.

Ante una situación puntual, como pueda ser un plan, un PMUS o un Plan General de Ordenación Urbana, o cualquier proceso de desarrollo de cualquier tipo de iniciativa pública enseguida se arman mecanismos de participación pública que después se olvidan, y entonces no existen, aunque existen en algunos sitios, no sé si en Getafe, Mesas Permanentes de Participación y algunas funcionan más o menos de forma renqueantes lo normal es olvidarse a la ciudadanía cuando acaba el Plan, no es un problema ligado al PMUS, es un problema de fondo, que permanece.

En el País Vasco es completamente distinto, Navarra también donde hay una cultura de participación es diferente, y Cataluña indudablemente. Los ayuntamientos tienen Mesas de Seguimiento, que pueden ser más o menos ficticias o reales, en muchos casos son muy reales, estas mesas se van manteniendo en el tiempo, y se van reciclando; yo me he encontrado con una Mesa de Tráfico que discutió los accesos a

una ciudad, que se reconvirtió en una Mesa de Movilidad para el PMUS, y ahora es una mesa de Seguridad Vial, y bueno van manteniendo la llama, pero no marean con una Mesa creada para el PMUS que dura todo el proceso del Plan, que desaparece, cuando aparece otra figura como el Plan de Ordenación Urbana aparece una nueva Mesa de Participación... es un tema cultural.

Los programas, y medidas que se incluían en el PMUS, ¿crees que han mejorado algo desde que termino su redacción?

En algunas cosas sí en otras no, por ejemplo la promoción de la movilidad peatonal, la promoción de la movilidad ciclista, las bicicletas públicas de alquiler, todo lo relacionado con modos sostenibles, la movilidad gestión de la movilidad, la movilidad a colegios...

Ha fracasado en el aparcamiento. Había planteadas medidas de reordenación del aparcamiento, ha habido problemas de falta de impulso municipal pero también por problemas presupuestarios; había propuestas de aparcamientos de residentes que no se pudieron hacer, era el comienzo de la crisis. Igualmente en la política del transporte público, muy basada en lanzaderas y líneas especiales exprés de conexión con Madrid lógicamente tuvo que pasar todo el tamiz del Consorcio de Transporte. Con la crisis el Consorcio Regional de Transportes de Madrid dijo que no ponía dinero sino lo ponía el Ayuntamiento, el Ayuntamiento decía que lo hiciera el CRTM, con lo cual muchas de las propuestas de nuevas líneas exprés y conexiones nuevas se cayeron porque justamente comenzaron en el Consorcio a recortar y a no poner más dinero. En el PMUS se señaló una propuesta para solución de problemas ampliar la cobertura, dar servicio a nuevos barrios.

A tu juicio ¿cuáles crees que han sido los problemas que han impedido el cumplimiento de los objetivos de los PMUS?

A ver, yo creo que el PMUS aparece de manera artificial en el contexto municipal español gracias a una subvención del programa operativo FEDER 2007-2013, que se canaliza a través de las Agencias de Ahorro de la Energía, con un Ministerio de Medio Ambiente que no sabe no contesta, pero eso sí, le gustaría meter mano, y de hecho intentó meterlo, Ministerio de Fomento que tuvo unas líneas de financiación de medidas sostenibles que duraban un año, con unas medidas muy particulares en el año 2009, que después desaparecieron y ya no se volvieron a dar. La Oficina de Movilidad de Getafe se acogió a estas ayudas.

Todo este contexto lo que hizo, que una herramienta, que en Europa estaban muy extendidas, que eran para promover Planes de Movilidad Sostenible, con todas sus connotaciones ambientales, de infraestructura, etc....se convirtieran en una fuente de subvención para los ayuntamientos para hacer un Plan.

Muchos ayuntamientos lo plantearan como que hay que “engancharse al carro”, bueno eso fue un planteamiento posibilista, y que permitió que muchos ayuntamientos se dieran cuenta que existe la movilidad sostenible y yo creo que ahí ha habido un cambio importantísimo, ya que esto ya está dentro en el discurso municipal, pero ni la ciudadanía tenía esa necesidad en ese momento, ni los ayuntamientos tenían recursos para plantearlo, ni existía un contexto que después existió con la Ley de Economía Sostenible de que las subvenciones públicas en materia de transporte público estuvieran condicionadas a la existencia de un PMUS,

Pero el desastre organizativo era tal que poniendo el dinero el IDAE, el IDAE no tenía ningún control, lo daba a través de las delegaciones autonómicas y de las diputaciones provinciales (agencias, etc.) no tenía ningún tipo de control expos sobre estos planes, no había homologación, cosa que en Cataluña ha habido una Ley de Movilidad y hay una homologación.

Se hacía un PMUS con el criterio que cada ayuntamiento quisiera, se presentaba al Ministerio y te daba la subvención del transporte público, no había ni una base de datos de los PMUS ni un centro de evaluación, ni nada lo mismo pasaba con las bicicletas públicas...

Yo creo que ha habido un exceso de subvención para algo que tenía un objetivo muy loable y que cada ayuntamiento ha utilizado según su conveniencia. Elemento positivo final es que ha habido un paso adelante en la percepción y en la concepción de lo que es la movilidad sostenible, efecto negativo que se han utilizado muchos recursos económicos que se han tirado y que no han servido para nada.

Qué harías para reconducir los PMUS

Es absolutamente imprescindible y necesaria una Ley de Movilidad, es decir crear un marco legal, lógicamente con una memoria económica que puede venir del IDAE, o del Ministerio de Fomento que diga para que sirven estos planes. Como en el Urbanismo que sea de obligado cumplimiento. De alguna manera, un PMUS se ha presentado como un elemento de coordinación de todos los aspectos ligados al modelo de movilidad de todos los elementos de movilidad de un municipio, es un intento de poner en el mismo cesto distintos tipos de movilidad que se han tratado de manera completamente distinta los autobuses por un lado, el tráfico por el suyo, los ciclistas con sus medidas correspondientes, etc... y de reintroducir nuevos elementos de movilidad que no son infraestructuras sino que son gestión de la

movilidad, formación, marketing, comunicación, seguridad, etc. todo eso es muy complejo y al ponerlo todo junto tienes que juntar inversiones autonómicas del estado, municipales, etc. tanto en infraestructuras como en gestión.

Si no existe un marco normativo que regule ese paquete integrado y coordinado de medidas y condiciona los fondos públicos para que se ejecuten y evalúan esos planes entonces seguimos haciendo papel mojado. Unos ayuntamientos lo utilizarán más y otros menos, pero lo fundamental es tener un marco que permita orientar estos planes y centrarlos.

Hay una cosa que me parece importante que... un Plan de Movilidad da visibilidad a los políticos y entonces si lo quieren aprovechar. Los ayuntamientos se dan cuenta en estos momentos, que con el coste de 100 metros de calle pueden hacer un montón de medidas de muchísimo más impacto sobre la ciudadanía y sobre el exterior que con las grandes obras de infraestructuras que se hay acabado. En estos momentos es importante darle visibilidad a las políticas de movilidad.

Entonces lo que está pasando que muchos alcaldes se están volcando hacia el concepto de Smartcity, entendido como "cacharrería", a los alcaldes les da lo mismo lo que es un Smartcity lo único que saben es que tienen que comprar sensores y cámaras, es lo mismo que paso hace 30 / 40 años con los semáforos. Con lo cual las empresas de venta de cacharros, de tecnología, de cámaras y sensores, llenan la ciudad de medidores, sensores, software, cámaras... en el fondo el Plan de Movilidad, tal y como se concibió en su momento, y como puede derivar ahora es un plan integrador, y dentro de un Plan integrador entra en el concepto de Smartcity, un Ciudad Inteligente, en el fondo lo que estás buscando con un Smartcity?: es que si estas que si estas realizando una política de aparcamientos en superficie que este coordinada con la de transporte público, que si tienes información sobre la movilidad de los autobuses te pueda servir para darles prioridad en la ultimación de los semáforos frente a los coches, que si te puede que si haces medidas de potenciación de la bicicleta, sepas perfectamente cuál es el uso de la bicicleta y puedas coordinarlo con otros modos...

Hay que aportar estrategia de inteligencia al concepto de smartcity; yo creo que uno de los retos de los PMUS es incorporar toda esta parte de tecnología y de integración que si no va a ir a su aire, con un planteamiento yo soy más sensores que tú, tengo más cacharrería que tú, se puede pasar del municipio de la infraestructura al municipio de la cacharrería...

Por ejemplo si en un momento determinado la cacharrería está subvencionada o financiada por el Ministerio a través de los Centros de Innovación de Compras, que se llaman, que es una modalidad de compra pública que quiere superar en algunos casos la Ley de Contratos del Estado para temas de Innovación, para hacerla más ágil, pues si realmente hay un marco que dice que salvo que esto esté justificado por tener PMUS pues entonces evitas que el alcalde compres cacharrería, ahora solo está condicionada la subvención en transporte público y las bicis públicas.

09. Entrevista a Enrique Heras,

Concejal del Grupo Municipal socialista del Ayuntamiento de Getafe
Ayuntamiento de Getafe, 1 de agosto de 2013, 09:00 horas.

Recuerdas el momento en que comenzó a desarrollarse el PMUS de Getafe

Se realizaron los primeros estudios en la década del 2000, y en torno al 2005 se aprobaron los estudios. En aquel momento trabajaba como técnico municipal en la Concejalía de Medio Ambiente y mi relación con el Plan fue tangencial

¿Por qué crees que eligieron este municipio como el primer proyecto piloto?

No te sabría decir, quizás creo que fue a iniciativa municipal la solicitud, yo creo que era una ciudad tipo del ámbito metropolitano del sur de Madrid.

¿Crees que fue una buena elección?

Yo creo que Getafe está enclavada desde el punto de vista de la movilidad en una zona estratégica del sur de Madrid, y efectivamente se daban todas las posibilidades tanto de transporte público como dificultades o de ventajas en la comunicación por carretera, teníamos dos vías importantes la A4 y la A42. Era una ciudad donde se podía analizar el conjunto de la problemática de la movilidad en la ciudad

Podrías señalarme los principales objetivos del PMUS

Valorar la movilidad en la ciudad tanto del transporte motorizado como del peatonal, de hecho lo que marcaba determinadas zonas de la ciudad, también demandas de aparcamientos, se planteaban aparcamientos disuasorios a la entrada de la ciudad. Se planteaban una serie de actuaciones en función del estudio de la propia ciudad.

También se planteaba la instalación de una Oficina de la Movilidad, para el estudio y el análisis de la evolución de esa materia que lleva funcionando cuatro o cinco años. También la necesidad y/o el estudio de la movilidad y accesibilidad del transporte público desde la estación del tren para las zonas industriales que tenemos muchas en Getafe mediante lanzaderas que lleva funcionando unos años. Un poco la idea de un análisis de la problemática y de la movilidad en la ciudad.

¿Qué conoces del proceso del PMUS?

El estudio no se realizó directamente en el ayuntamiento, sino que se contrató a una empresa externa especializada en el tema a través del Consorcio del Transporte de Madrid, y yo comencé a conocer la documentación, los estudios... creo que se comenzó a analizar la realidad de la ciudad

¿Y la participación?

Yo creo que... efectivamente hubo reuniones y charlas hace ya tiempo hace 7 o 8 años. Hubo reuniones tanto de técnicos como a nivel político. Lo que se hizo fue aportar algunos criterios o sugerencias en aquellas reuniones. El PSOE gobernaba en ese momento y era el grupo político que había impulsado el PMUS.

En cuanto a los objetivos ¿crees que se han cumplido?. Repasemos el listado de metas

Efectivamente se han ido acometiendo actuaciones no tanto fijándose tanto en las recomendaciones del propio documento, pero sin duda se ha avanzado mucho en la peatonalización. Quizá no tanto pensando en el plan. En la última legislatura del anterior gobierno se actuó en numerosos barrios, se realizaron calles de coexistencia en muchas calles otras se hicieron peatonales.... Juan de la Cierva, San Isidro, y La Alhóndiga, hubo muchos barrios donde se avanzó bastante y por eso esto está relacionado con el tema de las emisiones... el tema del aparcamiento, quizá en exceso se intentaba quitar plazas de aparcamiento y se ampliaron aceras...hubo protestas... uno de los problemas de nuestra ciudad es que había mucha presión con el tema del problema con los aparcamientos.

Se realizó un Plan de Aparcamientos subterráneos, pero con la cuando llegó la crisis en el 2008 un buen número de gente aún no lo había adquirido y se ralentizó. Hay 4 aparcamientos: Reyes católicos, al lado de la calle Jilguero, al lado del centro cívico de la Alhóndiga, la calle Alicante con Badajoz, Plus Ultra, entre los cuarteles y la calle Andalucía y C/ Leganés donde está la casa de Extremadura, Están ocupados al 50%. Eran para residentes donde el suelo sigue siendo municipal con una concesión que primero eran a 60 años y luego a 90 años. La idea era quitar vehículo en superficie y se liberaba espacio en superficie. Esto estaba programado en el año 2005—2006. Luego se ha ido peatonalizando. Eran en

torno a 1800-2000 plazas?. El de Jilgueros era enorme eran unas 800 plazas. Pero luego no se ha cubierto. Es un proceso complejo a través de cooperativas, los cooperativistas aportaban dinero y se buscó una empresa para la construcción y esta empresa es la titular en este momento de las plazas no vendidas.

También se hizo un itinerario importante de carril bici, si bien es verdad no demasiado ajustado a lo que planteaba el Plan de Movilidad. También se han implantado las bicicletas públicas y de alquiler este año. Yo creo que no se están utilizando, creo que no ha habido un incremento importante en la movilidad ciclista, la bicicleta se sigue utilizando fundamentalmente para hacer deporte y ocio. Luego el hecho de que el transporte público (metro y cercanías) está muy bien y lo utiliza mucho, la gente antes va en transporte público y andando que en bicicleta. Se utiliza mucho cuando se hacen eventos el día de la bici, etc... pero luego el día no.

En los Molinos y Buenavista se han modificado las líneas de transporte público para dar cobertura a estos nuevos barrios, igualmente, ha pasado en las zonas industriales.

Quizás algunas cosas se han hecho en relación con la inserción de los criterios de movilidad sostenible en el urbanismo. Parece ser que no existe coordinación, no había comunicación entre las delegaciones para poder coordinar las actuaciones que se han ido acometiendo han sido más por los determinantes de los propios planes parciales, venían ya con nuevos criterios y con un diseño más modernos, con aceras más anchas, mayores estándares de aparcamiento con 1,5-2 plazas/vivienda, y la legislación que obligaba a acometer algunas medidas, más que por seguir las pautas del propio PMUS.

La Oficina de la Movilidad lo que está haciendo es analizar y revisar criterios del propio plan y con el paso del propio tiempo van evolucionando, pero existe una dificultad es que esas orientaciones, esos estudios lleguen con éxito a los diferentes departamentos, la delegación de obras lleva a cabo una actuación, con el criterio suyo o del arquitecto que haya realizado el proyecto y punto. Y no se llama a nadie, y no se tiene en cuenta el PMUS.

En este momento la Oficina de la Movilidad no dispone de una relación con todas las actuaciones que se realizan en el municipio relacionado con la movilidad. Incluso la movilidad y el transporte que son dos departamentos no tienen una unidad de acción. Tráfico y policía va a transportes. Movilidad es una Oficina que lo que hace es reanalizar y reestudia ese primer estudio que se realizó, y que a veces lanzan propuestas y bueno algunas veces se tienen en cuenta y otras no, el que diseña una plaza lo hace con el criterio y directrices a nivel político o con su propio criterio personal y técnicos, y no tiene en cuenta lo que hubiera señalar el PMUS

A su juicio ¿cuáles son los problemas que han impedido el cumplimiento del PMUS?.

Yo creo que en primer lugar la falta de coordinación, y luego sin duda, pasado se ha acrecentado con la situación de la crisis económica. A mi criterio íbamos en una dirección desde el punto de vista de la sensibilización sobre la movilidad y los temas medioambiental, de los problemas de convivencia en la ciudad, pero con la llegada de la crisis se ha roto esa perspectiva, y muchas de las cosas que quizá se demandan y se planteaban no se pueden llevar a cabo. Se iba en la buena dirección, cada vez más departamentos y responsables políticos comenzaban a ver la importancia de planificar esto y tener en cuenta los temas ambientales pero con la crisis se ha borrado esa prioridad. Con la población ha pasado algo parecido, hace 6-7 años todo el tema de movilidad lo relacionado con la movilidad, la contaminación, los atascos el transporte público, el aparcamiento disuasorio, era un mensaje que estaba en la agenda política, y era un discurso que estaba aceptado y que era algo que le preocupaba a todos, pero con lo que ha pasado ha dejado de tener esa prioridad. En cuanto a la coordinación y el liderazgo, aunque ha existido un coordinador, pero debería haber habido alguien que políticamente hubiera asumido desde más arriba. En este gobierno no hay nadie que tire. Se han puesto las bicicletas públicas, que se empeñó y se han instalado, con un coste muy importante pero sin ningún éxito. Ya que ahora no se usa, en Perales se ha tenido que retirar la estación de bicis por vandalismo y por qué nadie las utiliza. Ahora se habla de la ampliación de algunas líneas de transporte público. El cambio de gobierno ha traído a la ciudad otras prioridades, se va más a la estética de las cosas que a otras cosas, jardines verticales, paraguas colgando, remodelación de rotondas para incluir elementos estéticos, más que solucionar problemas de la gente de verdad. Esto también ha influido en la movilidad. El anterior gobierno lo estaba interiorizando, pero también pasaba.

Cambiaría algo de lo que recoge el documento del PMUS del 2008 que ayudara a agilizar y mejorar la movilidad y la accesibilidad de Getafe en el marco de la sostenibilidad

El PMUS no se está teniendo en cuenta en el desarrollo de la ciudad. Efectivamente ahora no se tiene en cuenta. Lo que habría que hacer es implicar a la ciudadanía, volver a convocar a la población. Bien es verdad que suelo tener una visión práctica, que la situación en la que nos encontramos con la crisis economía, limita muchos discursos, porque si convocas a la gente, y les dices que existe una problemática desde el punto de vista de la movilidad, a la gente le preocupa mucho menos, lo que le inquieta a la población también está menos motivada, la gente está preocupada por el empleo, por las

necesidades alimenticias, como puedo mantener mi familia, la vivienda movilizar a la ciudadanía, desde el punto de vista de la crisis vivimos un momento de dificultad para ello.

La solución sería el impulso político y la participación de la gente. Sin duda hay aquí materia suficiente. Yo creo que no hace falta volver a redactar el plan, eso es lo que está funcionando, la Oficina lo que está haciendo básicamente es reactualizando el Plan de aquellos aspectos que han ido cambiando. Esto se está haciendo de forma muy interna, muy técnica y tiene poca transcendencia en la gente y los técnicos. Habría que trabajar más en la coordinación, el departamento de transporte lleva a cabo algunos acuerdos o conversación con el CRTM que la Oficina no tiene conocimiento. Y en el PMUS están contempladas en el PMUS. El hecho de que no se haya realizado un análisis del seguimiento es otro impedimento, no se conoce en qué medida se han cumplido los objetivos del PMUS en este momento.

Lo grupos de la oposición no han recibido ninguna información por el PMUS desde el cambio de legislatura (hace 2 años) y la información que recibimos procede de la información demanda a los técnicos., por conocimiento directo que se demanda. Lo que nos transmite es que están trabajando pero luego ese resultado como en el caso del camino e itinerarios escolares, que se ha derivado más que en los itinerarios en la búsqueda de espacios para que los padres puedan aparcar en los entorno de los coles, para evitar algunos problemas de congestión, pero esto no era lo previsto y tampoco lo aconsejable por el PMUS.

10. Entrevista a Juan Aguado Villa

Director General de APANID (Asociación de Discapacitados Intelectuales)
Sede de APANID (Getafe), 1 agosto de 2013. 11:00 horas

Recuerda cuando comenzó a desarrollarse el PMUS de Getafe

Si hará tres o cuatro años, no lo sé con exactitud... Recuerdo que se invitó a APANID a la presentación, asistió mi padre que era el anterior director.

Por qué crees que eligieron este municipio como el primer proyecto piloto?

Yo creo que a parte de los condicionantes políticos que pudiera haber. Pero supongo que Getafe tenía las carencias suficientes como para tenerse que implantar en Getafe, tenía los problemas de las lanzaderas, el transporte público. Etc.

¿Crees que fue una buena elección?

Sí. Yo pienso que sí, como yo no soy experto en movilidad y lo que no se valorar otros municipios similares como Móstoles, Leganés, Fuenlabrada, Alcorcón, Parla, o Pinto, tienen más o menos las mismas dificultades que nosotros. Lo que sí te puedo decir es que lo que sí he entendido que la tipología, la situación geográfica de Getafe, es lo que le da la relevancia.

1º. Inicialmente, porque es una zona de paso, tiene dos carreteras (la de Andalucía y la de Toledo) más importantes de acceso sur a Madrid, 2º. Las líneas de ferrocarril, cercanías que comunican toda la zona sur 3º. Es uno de los pueblos más industrializados de toda la zona sur

4º. Getafe tiene una tipología distinta urbanísticamente distinta, ya que al haber sido camino real... es muy antiguo y su desarrollo urbano es anterior, y además está muy condicionado su crecimiento por la base aérea (por las alturas que no pueden subir más de dos alturas).

Toda la zona centro de Getafe te dicen que había un lago subterráneo en todas las calles, lo que también genera ciertas dificultades a la hora de construir, las calles que bajaban por el ayuntamiento, que manaban aguas y se recogían todas las aguas desde el cerro Buenavista hasta el cerro de Los Ángeles era todo vaguada, pero eso aunque ha bajado el nivel freático sigue existiendo el aguay condiciona el urbanismo de la zona.

¿Qué conoces del proceso del PMUS?

Yo te puedo decir. Nosotros estamos en el PMUS por los temas de accesibilidad. Desde hace años teníamos que afrontar un montón de problemas de accesibilidad. En el barrio de Las Margaritas, donde se ubica la Fundación nuestra, encontramos una problemática tremenda. Se construyó este barrio en una UVAs en los años 1960 (unidades vecinales de absorción) en la zona de Juan de La Cierva y Las Margaritas se crean edificaciones para albergar a familias procedentes del medio rural. Son viviendas sin accesibilidad en vivienda y en espacio público cuya finalidad era albergar a muchas familias. El plan intentaba eliminar las barreras, especialmente que no se encontraban a cota de la calle. El plan resolvía esta problemática, eliminando todas las barreras. Otro aspecto que también nos interesaba eran las lanzaderas que se procuró que estuvieran adaptadas a personas con movilidad reducida como en el Polígono San Marcos, y el de Carpetania. También estaban las barreras arquitectónicas que las hay por todos los lados, también estaba la peatonalización de varias zonas, creo que también estaba el soterramiento de la vía para eliminar barreras que separaban Getafe, etc...

¿Conoces el proceso de participación?

Mi experiencia es que aquello parecía un gallinero. Participaba en reuniones generales y en reuniones plenarias. Cuando asistían todos no se llegaba a nada, cuando el objetivo era lograr solucionar algo, no se llegaba a nada, pero había intereses contrapuesto, lo que a algunos les beneficiaba a otros les perjudicaba. Por ejemplo los lomos eran negativos para los que se desplazan las personas de la asociación por los lomos, pero benefician a los niños que juegan en la calle, a las personas con silla de ruedas o bebe que pueden cruzar con mayor velocidad...

El desencadenante fue un atropello de un abuelo y un niño en la calle que los mato hace cuatro o cinco años, en la avenida de Reyes Católicos (paralela a la Carretera de Toledo) donde está el centro de salud. Es una recta que cruza todo el barrio de la Alhóndiga. El problema es que han puesto los lomos descomunales. Son muy altos. Si pasas rápido no te enteras pero si vas lento los coches se clavan. En el Sector III se crean unos baches tremendos donde se clavan los coches y se hunde el asfalto y se crean baches. No hay conservación. Lo último consejo al que asistí hace año y medio aproximadamente, fue con la construcción del carril bici, cuando se aprueba el proyecto en el Plan E, donde se gastaban unos 4

millones de euros, parece ser que no tiene continuidad, y están mal planificado, y como peatona es un problema. Además en esta época de crisis gastarse el dinero en eso es un despropósito. Aunque la gente utilice la bici, es un peligro. Los ciclistas creen que en el carril bici tiene prioridad, ... es una aberración meter el carril bici en zonas transitadas, lo único que puede son accidentes

¿De qué manera participaste en el PMUS? ¿Cuándo lo hiciste? ¿De qué forma?

La asociación participaba tanto en las sesiones monográficas de accesibilidad universal como en las sesiones del Consejo de Movilidad y también en el Consejo de Movilidad de las Margaritas.

¿Qué aspectos están relacionados con tu participación en el Plan?

Fundamentalmente la accesibilidad de las personas con discapacidad intelectual. La última vez que estuvimos fue cuando se presentó el proyecto del carril bici, y luego creo que hubo otra pero no pudimos asistir

En cuanto a los objetivos ¿crees que se han cumplido? Repasemos el listado de metas

Ha mejorado en algunas zonas, en los nuevos barrios ha mejorado la accesibilidad, en cuanto a las aceras, para rampas de las sillas de ruedo. En las zonas antiguas es imposible hacer aceras de ningún tipo. Los desarrollos urbanísticos nuevos (Getafe Norte y Kelvinator) ha existido una previsión para personas de movilidad reducida o personas en sillas de ruedas puedan circular. Ha habido una previsión. En las zonas antiguas es imposible hacer aceras de ningún tipo.

Se ha mejorado en el transporte público regular urbano, incluyendo rampas de elevación para que puedan subir sillas de ruedas. Esto es una ventaja. Otro problema sin solucionar y que lo hemos solicitado pero el autobús no entra hasta la puerta de APANID y eso es un problema. Aquí en la finca llegan diariamente 1.000 personas, el autobús deja al borde de la A42, y hay que venir andando.

La experiencia nos dice que la actitud de los conductores de autobús tiene una trascendencia enorme, tenemos un ejemplo de un chico que vive en Torrejón de Velasco y que viene solo en autobús, por las mañanas coincide que el conductor le conoce y ayuda, y el accede solo hasta el centro, sin embargo, por la tarde lo tenemos que retornar desde el centro porque no encontramos un conductor que le ayude, una persona de referencia. Hay algunos conductores colaboradores y que cuando encuentran algún chaval perdido lo traen pero no siempre

A su juicio cuales cree que son los problemas que han impedido el cumplimiento del PMUS.

Es Plan de Movilidad creo que está parado.

Se han dado varias cosas, La falta o el desconocimiento de la población en general. La propaganda del Plan de Movilidad.... Los que trabajamos en esto y que para nosotros es una premisa del día a día, cuando tenemos personas con movilidad reducida en una silla de ruedas llegas en una vivienda tutelada con alquiler de tipo comunitario que a la incógnita de si ¿me lo llevo o no me lo llevo?, si me lo llevo porque intelectualmente puede ser independiente, metidos en el grupo de autogestores, te encuentras con serias dificultades para acceder al entorno cercano, igual que a la hora de acceder. Y eso que las viviendas las tenemos en Getafe Norte que tiene condiciones mejores el espacio público. En general hay serias dificultades

Hay muchas viviendas que no cumplen en el acceso interior y exterior.

Hay otras dificultades, igual que a la hora de dar un paso más, con algunos chavales y le permitimos que vaya a una vivienda en alquiler a vivir autónomamente.

No creo que sea un problema económico, dinero ha habido más que de sobra en los últimos años pasados, si se ha hecho bien o mal yo no soy quien para valorarlo.

Yo pienso que no ha habido una sensibilización real.

El impulso municipal, no existe una sensibilidad real de los responsables municipales. Yo creo que no hay esto es como se vivía el medio ambiente en España hace 40 años. Si la movilidad está bien.

Hace 2 años arreglan la calle donde están la asociación Trotamundos y les quitan la reserva de plazas de aparcamiento para discapacitados. Se les olvida pintar el espacio de la plaza de estacionamiento. Y eso que es gente que no pueden hacer grandes desplazamientos por sus condicionantes físicos.

La descoordinación es grande, en el caso de las tarjetas para coches de minusválidos. La corporación anterior y ahora se tardan mucho en darlas. Lo que impide que las personas con discapacidad puedan acceder con facilidad a ciertos destinos.

Si hubiera tenido un líder hubiera tirado mejor, pero no se quien pudiera haber asumido ese papel, la concejala Rocío, pero no.

Cambiaría algo de lo que recoge el documento del PMUS del 2008 que ayudara a agilizar y mejorar la movilidad y la accesibilidad de Getafe en el marco de la sostenibilidad

El proyecto URBANITAS del Ayuntamiento de Madrid hemos participado, consistía en que las personas con discapacidad de los centros ocupacionales testaban el grado de accesibilidad de los itinerarios, y en ver los obstáculos y barreras. Que son los que mejor pueden detectar los problemas de accesibilidad.

No se puede contar con la bondad de la gente, porque la gente no cuenta con que moleste a las personas con discapacidad. Habría que haber realizado la adaptación en las zonas urbanizadas. Los intereses son los que acaban primando.

En España o está marcado por ley o no se hace nada. Habría que hacer un uso más racional y habría que hacer controles más efectivos. Cuáles son las soluciones? No lo sé, sinceramente

Los canales de participación son importantes y habría que reactivarlos. Se ha logrado cosas. Donde esta nuestra sede social se ha eliminado la diferencia de cota por debajo del nivel de la calle, de las entradas en nuestros locales dejándoles a nivel de la calle. En la Plaza Jiménez Díaz de donde está la Iglesia de Las Margaritas el edificio estaba en los bajos, y el cartel no se veía. Esa calle es larga de unos 200 metros solo tenía un acceso para sillas de ruedas con una rampa con muchas pendiente. Luego se han realizado adaptaciones mal. Eso lleva una inversión económica importante. Las lanzaderas también han tenido un éxito importante. Habría que reactivar los canales de participación y mejorar la coordinación en el ayuntamiento.

11. Entrevista a Alfonso Serrano

Jefe de la Policía Municipal de Getafe

Dependencias de la Policía Municipal de Getafe (Madrid), Avenida Juan Carlos I, 4. 14 de octubre de 2015.

Sobre el PMUS que aprobó el ayuntamiento en el año 2005, ¿qué me puedes decir?.

Lo llevan en la Oficina de la Movilidad, nosotros nos coordinamos con ellos para hacer los Planes en determinados momentos que hay que hacer cortes y desviaciones del tráfico por fiestas, carreras populares, etc. También nos coordinamos con ellos para diseñar las rutas de transporte público. Trabajamos en conjunción con la Oficina de la Movilidad. de hecho tenemos una persona adscrita a la Oficina de Movilidad.

Sobre la circulación y la estructura urbana, en relación con las actuaciones que se acometen en el municipio ¿qué relación tenéis con los técnicos del Departamento de Obras?

Tenemos una relación cercana y diaria. Es más cuando van a hacer una remodelación de una vía pública, de alguna calle, con antelación, nos piden informe, y nosotros informamos. Ahora por ejemplo, estamos haciendo un informe de la calle Córdoba que van a tratar de remodelarla, y nos piden de qué manera se puede mejorar, como lo vemos o dar nuestra opinión. Nos han pedido un informe que vamos a tratar que se incremente el estacionamiento en 10 plazas más sin perjudicar mucho la fisonomía del espacio para los peatones.

¿Tenéis reuniones periódicas o se realizan cuando surge un problema?

Son los Concejales los que se reúnen de forma periódica entre ellos, tratan el tema y luego nos llaman y piden opinión a los técnicos.

A tu juicio ¿cuáles son los viarios más complicados para su gestión?, ¿Qué problemas tienen?

No tenemos grandes problemas de circulación en los viarios de Getafe, podemos tenerlos en momentos concretos, y en puntos concretos, como salida y entrada de colegios, o cuando hay grandes desplazamientos de las personas a los centros de trabajo. Los puntos que más tráfico soportan son por ejemplo la calle del Ferrocarril, en el punto de Getafe-Central que soporta mucha densidad de tráfico, pero está bien gestionado, y no hay retenciones; sí hay momentos, cuando llega el horario de entrada de colegios, que al dirigirse muchas personas hasta ese punto, se produce mucho tráfico, al acudir a los centros escolares, puede haber un poco de complicación y concentración de tráfico, pero no se puede decir que sea un problema.

La M-301, en la puerta de entrada de la Base Aérea, donde se cruza la calle Juan de la Cierva con la M-301, si soporta mucho tráfico, a la hora de la entrada o salida del horario laboral. También cuando regresan todos los trabajadores de los polígonos industriales que están todos en la zona Oeste y que regresan los trabajadores a la localidad. O también atraviesan esta zona para dirigirse a los pueblos del entorno como Leganés o Fuenlabrada; está regulada por una glorieta y funciona perfectamente. Nosotros revisamos la regulación si se complica. Para ello tenemos una cámara de tráfico en tiempo real, si acaso los operadores observan que se complica en exceso, o que se producen retenciones importantes, o que haya algún accidente; entonces llamamos a la unidad de tráfico de la zona de la policía local, porque nosotros gestionamos la Avenida de la John Lennon.

Con la DGT ¿tenéis algún tipo de colaboración?

En muchos momentos. Cuando en el pueblo de Getafe se celebra algún evento que vaya a influir en vías en las que no tiene competencias el municipio (la A-42 y en la A-4), como la Bajada de la Virgen del Cerro de Los Ángeles nos ponemos en contacto con Tráfico. Influye en las entradas, hay que cortar, porque pasa la romería y una procesión, se cortan los accesos a Getafe en momentos puntuales. Tenemos contacto con la DGT, a quien se avisa con tiempo para que no haya problemas cuando hay eventos con mucha gente: bajada de la Virgen. Se cortan los accesos a Getafe en momentos puntuales y para que todo el mundo tenga la información necesaria... Igual en la A42, si se tiene algún evento, dígame Carrozas de Reyes, se desvía con anterioridad y se avisa con tiempo para que no haya retenciones. En el caso del Hospital de Getafe, que hay mucho aparcamiento irregular...Primero la gestión del estacionamiento del Hospital, la policía local colabora con la Gerencia del Hospital cuando hay doble fila, algún otro problema, o cuando van a hacer alguna remodelación, pero es posible que nos

pidan colaboración para que demos nuestra opinión. La retención que se ocasionan en torno del Hospital, es más del giro que se produce desde el A-42 en sentido a Leganés. Hay otra alternativa, porque no compensa ir hasta la M-50 por el rodeo que se da, por lo que mucha gente que viene del trabajo, se mete por el lateral del puente, no supera los 4 minutos, no afecta a la carreteras, si afectara la DGT, tomaría medidas.

¿Tenéis instalados radares?

Nosotros no tenemos instalados radares constantes, son móviles y temporales, y se hace por campañas. Primero están puestos carteles fijos para avisar cuando los tengamos que usar. Además, se hace siempre una comunicación de información previa, por parte del ayuntamiento de que se está haciendo la campaña de velocidad, de cinturones, de sillitas de bebe,... Nosotros tenemos un Convenio Bilateral con la DGT por el cual el Ayuntamiento se adhiere a todas las campañas de Tráfico en las vías de su competencia, nosotros lo hacemos en las vías de competencia municipal.

Sobre la implantación de las calles de tráfico calmado, las limitaciones de velocidad tal y como se planteaba en el PMUS ¿Qué valoración tienes desde el punto de vista de la seguridad, ha mejorado o no?

La señalización vertical y horizontal la hacemos desde el Departamento de Tráfico y Policía, nosotros lo tenemos presente constantemente, también como te dije cada vez que se hace una remodelación de la vía nosotros siempre emitimos un informe. Sobre el tema de la moderación del tráfico, no sé si te refieres al tema de las Áreas 20, 30.... En las zonas más céntricas se ha tratado de pacificar el tráfico, se han hecho unas rutas llevando zonas 20 y zonas 30. Se han pintado los carriles bici, se han señalado las vías de más tráfico donde se pueden encontrar una bicicleta circulando, para que el usuario de la vía sepa que se puede encontrar con una bici..., se ha hecho a partir del 2013 no sé si ha habido algo a través de subvenciones

¿Lo valoras positivamente?

Todo lo que sea avanzar en reducir el tráfico dentro de la ciudad, significa reducir la contaminación.

¿La población como lo ha encajado?

Yo creo que la población lo ha tomado bien, sabe que en determinadas vías, que son próximas a colegios, hay que bajar el acelerador e ir más despacio, lo toma bien.

En algunas calles, fuera de esas zonas más céntricas, habéis puesto señalización no de 50 km/h, sino de 40 km/h ¿Qué criterios habéis elegido para la jerarquización de la velocidad?

El criterio es el mismo, la seguridad. Si es una vía en que la bajada de la velocidad no va a suponer ningún problema; se reduce con el fin de que haya más seguridad, se ponen en vías no terciarias, sino secundarias, no es red principal. La Juan Carlos I está a 40 km/h desde el corazón del barrio hasta la incorporación de la M-301, como vienen rápidos de la M-301 lo bajamos a 40 para que luego la velocidad real sea a 50 km/h.

Sobre el tema de las sanciones, ¿tenéis una memoria?

Donde más se sanciona es en las zonas peatonales, en las vías de carga y descarga. Nosotros la información la tenemos todo informatizado... (SE PRODUCE UN CORTE).

En el PMUS se contemplaba una propuesta de Red de Vías Ciclistas y el fomento de la bicicleta ¿Cómo se ha desarrollado este tema? ¿Habéis tenido conflictos con la red?

En este momento está en marcha G-Bici, que se adjudicó recientemente al Grupo Avanza, y está explotando las bicicletas de alquiler. Getafe por su configuración no tiene muchos cambios de altitud y se puede circular bien. Nosotros tenemos el concepto que la bici debe ir por la vía, por la calzada,... Hay bastantes carriles que se pueden utilizar por la ciudad, de norte a sur, de este a oeste,... Están bien, hay bastantes kilómetros, pero más bien para recreo... Sobre el vandalismo de GBici si hay, pero no es excesivo. Las manipulan, las estropean, pero no se la llevan, sino que las rompen, quizá la empresa te puede dar más datos.

Sobre las plazas de aparcamiento de las personas con discapacidad, ¿las tenéis registradas?

Tenemos todas las plazas, las tenemos geo-posicionadas todas y cada una de ellas, con su posición en GPS, sabemos cuáles son las de uso general y las que están personalizadas, y sobre todo aquellas que

son de uso más privativo (en su puesto de trabajo, en su domicilio). Todas las que se van creando se incluyen en ese listado; no te puedo decir el número exacto, tengo que consultarlo con el Concejal, si el da su permiso, se te facilita. El turno de noche de la policía ha ido geo-posicionamiento todas y cada una de las que se van solicitando y las que se van adjudicando se van añadiendo. El ayuntamiento quiere ponerlo en una web para ver cuales están libres y esas cosas.

¿Hay irregularidades e incidencias en el uso indebido de esas tarjetas y de las plazas?

Muchas incidencias. Al haber muchas más plazas, hay algunas personas que utiliza de forma puntual una plaza, pero hay otras personas que tienen la picaresca, y de forma fraudulenta fotocopian las tarjetas y las plastifican para utilizarlas; entonces nosotros lo notificamos y da lugar a la pérdida de la tarjeta al que es titular.

EL PMUS recogía entre sus propuestas desarrollar un Plan de Seguridad Vial ¿Habéis desarrollado el Plan Tipo de Seguridad Vial?

No sé ¿Qué es?... no me consta. (Se le informa que existen a disposición de los usuarios la metodología de los Planes de Seguridad Vial Municipal de la Dirección General de Tráfico). (Se le dice que Necesito las Memorias del 2007, 2012, de accidentes y sanciones. Se lo consultara al Concejal). Han bajado bastante las sanciones respecto al 2006.

¿Hacéis cursos de formación de Educación Vial?

Tenemos en torno a 5.000, 6.000 alumnos de primaria (5º, 6º), prueban los cars y se les da una charla. También tenemos un programa en los Centros Cívicos donde se pueden apuntar las personas mayores. Se da una charla y luego se hace una práctica, y también con los colectivos de discapacitados (APANID).

El transporte público opera en toda la ciudad, me puedes mencionar algunos problemas en la operación del transporte público.

Ahora mismo, el punto más conflicto, donde tenemos mayores problemas es en la calle Jardines, la que baja de la calle Leganés, desde Palas Atenea a la calle Jardines hasta coger la calle Arboleda. En ese tramo hay conflicto que puede estar causado por un vehículo en doble fila, la carga y descarga, pero son problemas puntuales. El transporte público cumple el horario. Las vías son suficientemente amplias, giran bien, siempre se buscan zonas en donde no exista excesivo conflicto, funcionen bien. Teníamos un conflicto histórico en el giro de la calle Rojas con la calle Pinto, y se ha solucionado. Las lanzaderas a los polígonos no tienen conflicto, puede haber irregularidad en el aparcamiento por la configuración de la parada; a la hora de efectuar parada el autobús que no puede acercarse a la acera, y tenga que efectuar la parada en el carril de circulación. En los meses pasados ha habido una presentación del transporte urbano accesible (había al menos 6 vehículos).

Hay algunos barrios como el de Los Molinos que está menos ocupado, en la prensa han aparecido declaraciones de vecinos que afirman tener problemas de seguridad tanto viaria como ciudadana, me podrías explicar esto.

Los barrios cuando empiezan siempre hay una sensación de vacío. Porque no hay tanta gente andando por la calle, porque no hay vida; ya pasó con Getafe Norte que pensamos que no iba a vivir nadie allí, pero se ha visto que con el paso del tiempo está a pleno rendimiento; paso con Buenavista igual. Aparte que desde Policía Municipal siempre hay una unidad de barrio, también hay seguridad de Policía Nacional,... Evidentemente se pierde la vigilancia natural, lo mejor si quieres proteger algo, hay que poner una parada de autobús....la gente hace la vigilancia.

Habéis observado si los barrios más compactos tienen menos problemas de seguridad que los barrios más dispersos...

No. Yo creo que tienen relación otros condicionantes, como que haya delincuentes que vivan en la zona o que no. Podemos irnos a las teorías de Giuliani, de la teoría de los cristales rotos... Lo que sí que creo es que lo que condiciona, es la existencia de vías de acceso o salida, rápidas y cercanas, por ejemplo las que están cerca de la M50. En el caso de la estación de Cercanías del Sector 3, no se da robo con intimidación, lo que se da es el robo en el interior del vehículo... que es muy fácil. El delincuente roba, y se coge las Cercanías y se va a otro sitio.

A pesar del esfuerzo de construcción de estacionamiento, sigue habiendo demanda de plazas. En la estación de Cercanías de Alicante, de la C3 (la situada en las cercanías de Construcciones Aeronáuticas-Airbus), mucha gente deja el coche aquí para ir a los polígonos de Valdemoro, de la zona sur de Madrid,

y conectar con la C4. Hay poco estacionamiento y mucha demanda en la C4. Hay poco estacionamiento y mucha demanda, en momentos puntuales de traslado a los centros de trabajo....En los Barrios Juan de la Cierva, en Margaritas no tanto porque se hicieron varias actuaciones a lo largo de la Avenida de las Ciudades ampliando la oferta en torno a las 300 y pico plazas. También es verdad que se habilitó la explanada en la zona de Magallanes para que pudieran estacionar allí los coches. Igualmente se hizo en la zona de Kelvinator. En El Rosón se ha permitido que haya más plazas de estacionamiento. En general hay presión porque hay mucha demanda de la gente que viene de fuera, en la zona de la Universidad, en los centros de trabajo... En la estación Central hay grandes estacionamientos bastante amplios; tiene tres grandes aparcamientos, que quizá no dan servicio al 100%, pero hay oferta, habrá más demanda, pero hay una buena oferta,... Yo creo que se trasladan más a la zona de Margaritas, a El Rosón, que a la Alhóndiga, que está más saturado.

El Plan de estacionamiento Regulado que se contemplaba en el PMUS para solucionar parte de los problemas de movilidad motorizado, no lo habéis aplicado ¿Qué ha pasado?

La regulación del estacionamiento es una decisión política, yo creo que daría buenos resultados en algunos puntos con falta de capacidad. La gente donde se instala la ORA tienen una idea equivocada, y es que van a tener menos sitio para aparcar, y es todo lo contrario. Los residentes tienen más sitio para aparcar, los servicios municipales y el comercio. Evidentemente siempre que se habla de pagar los políticos son más reacios. Desde que llevo de Jefe, que son cinco años, no se ha tomado ninguna decisión de este tipo. El anterior Concejal no era partidario. Los argumentos, yo creo que no se conocen, que no se tiene experiencia, en cuales son los beneficios. Si se pusiera en marcha como prueba piloto, y vieses los residentes y comerciantes que es una opción que va a dar beneficios, estaría bien. Pero el miedo al cambio siempre está... Si se plantea porque da dinero, entonces si se ve como afán recaudatorio, entonces la gente te dice que no. Se podría poner en la estación Central donde se concentran 9.000 alumnos de cuatro centros escolares; en toda la calle Madrid que es un corazón comercial, todos los centros y los servicios públicos alrededor del Ayuntamiento que se concentran en el centro; beneficiaría a los usuarios de las plazas, tanto los visitantes como los residentes. Lo importante que tiene la zona azul, es que hay rotación en el funcionamiento, hay movimiento, se eliminaría la doble fila, mejoraría la carga y descarga, habría más oferta.

En los polígonos... Yo sé que han mejorado los viales en Los Olivos I y II, en el Polígono de Los Ángeles, pero no ha habido actuaciones concretas y a nosotros no nos han pedido informes.

El PMUS dedicaba una Plan de Movilidad específico para desarrollar en los Centros Atractores (colegios, Hospital polideportivos, centros culturales, polígonos industrial...) que tipo de actuaciones habéis puesto en funcionamiento.

En los polideportivos que más actividad tienen, son el Polideportivo Buenavista, Juan de la Cierva y el de la Alhóndiga, ha habido actuaciones de ampliación del estacionamiento, se ha mejorado bastante, se han hecho obras. El polideportivo de Juan de la Cierva tiene su propio aparcamiento. En el de la Alhóndiga, además está al lado del Hospital, de esta forma tiene horarios diferentes al de las consultas del Hospital, las consultas son por la mañana, y el Polideportivo tiene visitas por la tarde, y siempre hay más oferta de estacionamiento. Igual que en el Buenavista que se remodeló totalmente toda una calle, donde se amplió bastante las plazas de estacionamiento y en una de las parcelas que estaba sin uso se hicieron más plazas de aparcamiento con lo que se han mejorado en ese centro.

En los centros escolares, nosotros tenemos también el Proyecto de los Caminos Escolares Seguros. Lo que se ha hecho es que las cargas y descarga se han hecho compartidas para determinadas zonas y horarios. El horario de carga y descarga es desde las 8:00 de la mañana a las 18:00 de la tarde, y en determinados horarios (que son los horarios de entrada y salida a los centros) también hemos permitido el paso a los padres para que dejen a los niños, ya que no tienen más remedio que ir con el vehículo particular y no pueden ir con el transporte público porque tienen que ir a los centros de trabajo. Se han ampliado (reservadas para aparcamiento de los padres) las zonas de camino escolar, la zona de guardería, como por ejemplo cuando llevan otro niño en el coche y no se puede abandonar el vehículo. Sólo se ha actuado en aquellas zonas donde se crea más conflictos. Se ha facilitado eso. Sólo en los colegios que más conflictos han generado que están en la zona centro, se han creado espacios protegidos; se ha ampliado las unidades de la policía que están haciendo el paso de cebra para los que no van en coche y puedan cruzar de manera segura. En el barrio de las Margaritas también tienen hecho un camino escolar. Casi todos los barrios tienen una unidad. En la Universidad también tenemos siempre una unidad por la mañana y regula la policía el paso de cebra para permitir el paso de los coches.

En el tema de las mercancías ¿se han tomado alguna medida? ¿Se cumple los horarios de carga y descarga?

Se cumplen los horarios en las zonas que tenemos limitada la carga y descarga

¿Hay vehículos verdes? ¿Hay espacios logísticos de última milla tal y como recogía el PMUS?

Me consta que el ayuntamiento ha cogido algunos vehículos ecológicos. Nosotros hemos hecho un proyecto para limitar el peso de lo que pase al centro, excepto los que tengan que descargar en grandes centros comerciales (Por ejemplo en el Alcampo de Getafe 3). Se está tratando de limitar. Lo que tendrían que hacer cuando vengan a servir es hacerlo con vehículos menores de 12.000 kg. Pero no hay un centro en un determinado punto donde se descarguen y se distribuyan en vehículos pequeños. No se cuenta con ningún grupo de trabajo. Por la noche no hay reparto de mercancías, el único punto se encuentra en el polígono es SEUR, en la localidad no hay movimiento de mercancías...

En relación con la línea de actuación del PMUS relacionada con la potenciación del transporte público ¿El Ayuntamiento está favoreciendo algún tipo de incentivo para el uso de transporte público?

No lo sé, yo no tengo abono transporte

Otra de las propuestas del PMUS era el coche compartido ¿está funcionando?

Nosotros queríamos implantar el coche compartido en los caminos escolares, pusimos el coche compartido. Era muy sencillo, consistía en que algunas mujeres se pusieran de acuerdo para llevar a los niños al colegio, pero no fue posible. No ha habido demanda, y por tanto no hay conflicto.

El tráfico es una de las principales fuentes generadoras de ruido ¿Cómo gestionáis este problema?

Las denuncias son por ruido, pero no por tráfico. Tenemos el mapa acústico que nos pasa el departamento de Medio Ambiente, los puntos que generan más ruido son las autopistas. Pero también las terrazas que generan conflictos, cuando se ponen muchas terrazas en la zona si ha creado conflictos, tenemos la llamada de los vecinos durante la noche y hay que controlar ese ruido, las llamadas se producen sobre todo en verano.

El PMUS contemplaba la consulta continua y el seguimiento del Plan mediante la participación de todos los actores relacionados con la Movilidad ¿Se ha reunido el Consejo Consultivo de Movilidad? ¿habéis sido convocados?

Me consta que el Concejal de Seguridad ha estado en esa Comisión, pero a mí no me han convocado.

¿Y crees que sería útil que la policía y otros departamentos del Ayuntamiento estuvieran en los Consejos Consultivos?

En principio los encabezan los Concejales, supongo que cuando tengan opiniones tirarán de nosotros, y de los técnicos cuando necesiten asesoramiento, estaría bien que estuvieran todos los actores, policía local, urbanismo.

12. Entrevista a Armando García

Arquitecto del Ayuntamiento de Getafe

Ayuntamiento de Getafe, 28 de mayo del 2015

Vamos a los antecedentes del PMUS ¿Cuáles son las primeras actuaciones que se realizan en Getafe en relación con la movilidad sostenible?

Las primeras actuaciones son de peatonalización, de cortar calles con preferencia peatonal. Estamos hablando de los años noventa y pocos. Se trata de quitar aparcamientos de la calle, básicamente. No solo el tránsito de coches. La primera actuación fue la calle Madrid, que tuvo muchísima contestación por parte de los comerciantes. Era una calle que tenía dos sentidos de circulación y dos bandas de aparcamiento y dos aceras. Hay que ver ahora como esta y qué diferencias hay. Fue una decisión política fuerte. La iniciativa se hizo por decisión política del propio alcalde Pedro Castro inicialmente. Esa calle tenía una característica durante cierto tiempo; por la mañana funcionaba como calle con tráfico, y por la tarde se cortaba desde la calle del Ayuntamiento hasta la plaza General Palacios y se convertía en peatonal. Era espectacular ver la calle llena de gente, en primavera y verano se llenaban las terrazas.....

En aquel momento se realizaron foros de consulta, de participación con los comerciantes...

Que yo sepa no, era una actuación del gobierno municipal, del alcalde fundamentalmente, y de la policía. Después se pensó en hacerla peatonal. Se sacó un concurso de diseño y se ejecutó la propuesta. Tuvo bastante contestación ya que había entrada de garajes, hay vecinos que tienen coches... Es una calle de coexistencia, los coches pasan, pasan los camiones de suministro pasan muy temprano, el camión de recogida de basuras, que tiene un acuerdo con los comerciantes para la recogida de basuras en determinadas horas. A partir de esta peatonalización se sigue extendiendo a otras calles.

Esta fue la primera calle peatonal y de allí se fue extendiendo las peatonalizaciones por el casco viejo, y actuando en algunas calles. Vinculado a estas actuaciones se puso en marcha un Programa de Aparcamiento Subterráneos de promoción municipal, vinculado a las peatonalizaciones. Se trataba de aparcamientos ubicados debajo de los espacios públicos, de las zonas verdes. Se trataba de otorgar concesiones administrativas debajo de espacios públicos, de plazas públicas, que en principio eran determinadas con un plazo de 75 años; plazo que posteriormente se amplió. El resultado no fue muy bueno, tal y como se montó, se trataba de una concesión para que empresas constructoras fueran las concesionarias y lo explotaran posteriormente. Sin embargo, las empresas, una vez vendidas las plazas, abandonaron el aparcamiento y dejaron de hacer el mantenimiento. Las empresas una vez que habían vendido o adjudicado las plazas, se produce un abandono.

Fue bastante penoso, porque después el Ayuntamiento ha tenido que ir recuperando esas concesiones y actuando básicamente en el mantenimiento de las concesiones de los estacionamientos. Se montaron además, sin que hubiera un control municipal, sin que existiera un departamento municipal que lo controlara. El control se entregó a las empresas constructoras. Con lo cual los cánones que tenían que poner los constructores, tenían que repercutir en los usuarios; eso no se controló, y finalmente no repercutió en el usuario. En la actualidad estos aparcamientos están funcionando regular.

Hay unos cuantos, como el de la Plaza de General Palacios; hay uno que se vinculó inicialmente a un edificio, en algunos casos son independientes (situados debajo de una plaza). En la segunda fase lo que se quiso hacer fue vincular el aparcamiento con los edificios que se estaban construyendo, de manera que tuvieran un carácter mixto (para residentes y para rotación), pero con un acceso único para no llenar las plazas de aparcamientos, para que las plazas no estuvieran llenas de escaleras, rampas, ascensores...

Estos son de la década de los noventa, luego se paralizaron las actuaciones peatonales; hubo problemas, en algunos casos los residentes protestaron, no querían que se hicieran más peatonalizaciones, no querían pagar por aparcar, hubo bastante contestación.

En el año 2000 y algo, se hizo un Segundo Programa, en el que se buscó otra fórmula, y se buscó un modelo que en teoría había funcionado en otros municipios. Consistía en organizar cooperativas de usuarios. En Getafe siempre se ha funcionado con promociones de cooperativas de vivienda como forma de promoción de la vivienda, en el caso del aparcamiento se buscó una cosa parecida, se intentó hacer lo mismo, pero no prosperó. El resultado ha sido bastante malo. Además a los promotores les pilló la crisis, y no se vendieron las plazas, actualmente falta de vender el 40-50% de las plazas. La construcción la asumía la cooperativa, entonces las cooperativas tenían una crisis enorme, porque no pagaban al constructor, eso sirvió para la guerra política, el grupo Popular, aprovecha la oportunidad. La verdad es que no había un lucro importante.

Como antecedentes, se puede mencionar lo que se hacía en aquellos años, que era aprovechando alguna actuación se ponían medidas nuevas. Con motivo de la obra de soterramiento de la vía del tren, en el año 1995- 1996 se introdujeron algunos criterios en el diseño de la calle. Ese eje ferroviario que era una barrera, una vía de tren que separaba Getafe en dos, aunque el tren sigue estando debajo, la obra liberó un espacio que se convierte en público y que se diseña inicialmente como un bulevar. Como un eje de tráfico rodado, un eje norte-sur; un bulevar. Lo que ocurrió desde el principio fue que el diseño inicial de un eje de dos carriles por sentido y un boulevard, se convierte en una playa de aparcamiento en superficie y con solo un carril por sentido de circulación. Lo que sí se hizo para primar el uso peatonal, fue hacer muchos pasos peatonales y elevados, lomos; se procuró que el tránsito peatonal fuera a nivel de la acera, esa fue la segunda actuación que tiene que ver con la movilidad sostenible, que el tráfico peatonal fuera siempre a nivel de la acera. Un tema muy importante fue el tratamiento de la permeabilidad de la estación de Cercanías, después ya Intercambiador (Cercanías + MetroSur) con el barrio de La Alhóndiga y con el centro de Getafe.

Luego extendisteis la instalación de lomos en los barrios ¿Cómo se realizaron?

Lo que se hizo es extender los lomos al resto de los barrios; en el diseño de barrios nuevos como El Rosón; hubo muchas ideas que tuvieron mucha contestación: la rotonda como cruce, tratar de evitar semáforos, y elevar todo el cruce para que el aspecto fuera de prioridad peatonal, para calmar y reducir la velocidad. La primera semana los vecinos no tomaban bien estas novedades, los conductores no giraban y la tomaban como recta. La gente se enfadó por que no entendían porque tenían que dar la vuelta cuando antes iban en recta. Se hicieron cosas duras como incluir una elevación de 60 cm en la rotonda, tipo New Jersey. Las primeras rotondas que implantamos en Getafe eran terribles se trataba de hacerlas para que la vieran los conductores. Se hicieron cosas duras, en las rotondas se chocaba la población sobre todo los fines de semana, cuando la gente iba más alegre. Con el tiempo han ido funcionando bastante bien.

Estas tareas, ¿desde dónde se llevaban?

La obra pública la llevaban los ingenieros, había un Departamento de ingeniería o infraestructuras, que estaba incluido dentro del Departamento de Urbanismo; Urbanismo ha funcionado prácticamente como una Gerencia, no lo era, pero había una dirección y tres departamentos que eran Planeamiento, Licencias e Infraestructuras.

El proceso de planificación de una actuación, de un barrio nuevo, dispone de su planeamiento parcial donde se incluyen los determinantes relacionados con tráfico y el transporte. En el proyecto de urbanización se incluyen los criterios de movilidad. Y quien lo lleva a la práctica es el promotor, que en el caso de Getafe, casi siempre han sido promotores públicos municipales o Consorcios con la participación de la Comunidad; así que finalmente era el promotor el que finalmente ejecutaba, consensuando con ellos, los criterios municipales.

En relación con la medida del PMUS sobre la integración de la movilidad en el urbanismo. ¿Se han introducido medidas en este sentido?

Tenemos que reconocer que hemos estado menos pendiente de este tema, en Getafe según se ha ido realizando el desarrollo urbanístico se ha ido dando servicio de transporte público, pero lo que se ha hecho es ir dando servicio a la demanda, y reconozco que no estaba planificado desde el principio.

El PMUS recoge la necesidad de intervenir en los centros atractores de viajes como son los polígonos industriales ¿Qué habéis hecho?

En los polígonos se ha dejado aparcar de forma indiscriminada en todos los lados. Estaba previsto el aparcamiento en la calle, y la obligación de seguir las normas en el aparcamiento en interior de parcela. Disponen de una plaza como mínimo por cada 100 m², y en la calle. En todas las calles había aparcamiento, lo que pedía el viario en toda la calle, siempre en línea, respetando los accesos a las parcelas. En los polígonos nuevos el viario se ha diseñado con una dimensión suficiente de estacionamiento y el viario se ha llenado de coches. Eso requiere una inspección que no ha existido, ni existe.

Sobre el PMUS me interés valorar el funcionamiento del Plan; cuando se comenzó a realizar existía una gran descoordinación entre los departamentos, además de desconocimiento. Te acuerdas si se os informó, si se os pidió colaboración entre los departamentos...

Yo creo que hubo bastante descoordinación. En el Ayuntamiento se trabaja en departamentos estancos, había muy poca transversalidad. Se ponía en marcha un Plan con este o como otros planes, y el Plan se desarrollaba de forma autónoma. Cuando se ponía en marcha un plan, dependía y depende de

las personas. Lorenzo tenía mucho interés, y hacia mucho esfuerzo personal, daba mucho la lata para reunirnos, etc., pero nada más. Cuando estaba redactando participamos, muy poquito, muy poquito.

¿Dónde estaba el problema?

Yo creo que lo que ha faltado es la dirección del proyecto, el liderazgo del proyecto, y convencer o explicar a todo el mundo que ese proyecto tiene un objetivo municipal, común. Pero funciona todo como reinos de taifas, la transversalidad no ha funcionado nunca, hay que establecer que un proyecto tiene que ser transversal....

Quizá la culpa la tenía el alcalde. Lorenzo ponía mucho interés, pero le faltaban herramientas, apoyos y personal para seguir trabajando. El resto no lo percibíamos como una cosa importante, ni obligatorias. Se han hecho distintos proyectos o programas, el Plan Estratégico era otra cosa, la Agenda 21 era otra cosa, el Plan de Aparcamiento era otra cosa, pero al final no había algo que impulsara el Plan Movilidad. El Plan General, que al final hemos hecho tres, tenía que haber ayudado todo el mundo en su elaboración, que todo el mundo esté en el planeamiento. Me identificaba con Lorenzo, yo creo que lo que le faltó a ese ayuntamiento era una estructura de gestión técnica, que hubiera una figura de gestión política, una especie de consejo de dirección de una empresa donde los técnicos de los distintos departamentos, que tuviera una coordinación. El alcalde tenía su coordinación con los concejales, pero eso no sirvió.

Porque no caló el PMUS, a pesar de que existían recursos económicos...

Nunca se llegó a entender muy bien que es lo que se pretendía. Se quedaba en la anécdota, en medidas aisladas: cambio de las paradas de autobús, las líneas lanzaderas de la estación a los polígonos y las paradas, es una medida que se entendía, que había un intercambiador y que funcionaría.

Sobre la Oficina de la Movilidad ¿Cuál es vuestra visión?

Al final, me llegó un documento, el PMUS, y allí se queda guardadito, se queda en el papel, había un documento y además hay dos técnicos en la Oficina de la Movilidad, cuando se realiza alguna actuación urbanística de un nuevo desarrollo, se solicita opinión a los técnicos de la Oficina implicados, y la Oficina de la Movilidad no decía nada, y por tanto, no se incluía ninguna idea nueva en materia de movilidad. No ha funcionado.

Otra de las propuestas del PMUS era configurar una red ciclista ¿la habéis llevado vosotros?

No la ha llevado el Departamento de Mantenimiento. Hubo un momento en que se separó, mantenimiento de urbanismo. Mantenimiento que tenía que hacer en teoría mantenimiento, hacia también obras. Las primeras calles de coexistencia lo hicimos desde urbanismo. Hubo un momento político en que se separó la parte de obra que estaba en urbanismo. Había tradicionalmente un reparto de poder, el Departamento de Mantenimiento que en teoría tenía que hacer mantenimiento también ejecutaba obras, pues dependía, no sé de qué dependía. Las calles de coexistencia las hicimos todavía en Urbanismos. Pero en el año 2008 el Concejal de Urbanismo se fue, y se desgajó la parte de obras y mantenimiento, y apareció una concejala nueva que llevaba obras y mantenimiento, y allí hicieron las obras de las vías ciclistas.

Cuando se hacen las obras de ¿las calles de tráfico calmado se hace mirando al PMUS?

No, no... Se hicieron hablando con los técnicos de la Oficina de la Movilidad. Se había hecho antes un Estudio de Tráfico que se contrató a ETT, y allí había recomendaciones de calles donde había que actuar, pero había algunas cosas que no se quisieron voluntariamente poner en marcha, como la ORA, fue una decisión política que dijeron que no, no aguantaron los políticos la oposición de los vecinos.

Ahora lo lleva el tráfico calmado y la moderación de la velocidad; hay un departamento que se llama Infraestructuras que ha vuelto a estar en urbanismo Miguel Ángel Beneit (de mi parte), y Mariano Torrus, son accesibles, y su jefe Salvador es el jefe (y menos accesible). Había un mapa de las calles peatonales, de las de coexistencia y de los aparcamientos que ellos te pueden facilitar. Todas las intervenciones importantes de la época, antes de la crisis con el Plan E están. Antes del Plan E se hicieron bastantes cosas. Son ingenieros de Obras Públicas.

¿Hasta qué punto los cambios políticos han podido incidir en el olvido del PMUS, en la falta de continuidad de los PMUS?

Yo creo que el último cambio político, y no quiero hablar demasiado mal, es cuando se va Pedro Castro, y entra un alcalde del Partido Popular que no esperaba ser alcalde... Ha habido cuatro años en los que no se ha hecho nada, se ha hecho en realidad, según ellos mucho, se ha hecho decoración, ósea se ha pintado de rojo el aparcamiento del ayuntamiento, se ha intervenido en algunas calles pero en

operaciones asfalto, en arreglar los lomos... En el caso de Los Molinos estaba planificado desde hace muchísimo antes, el acceso por debajo del tren tardo mucho pero ya estaba preparado...Todo estaba planificado de antes, han inaugurado lo que ya estaba preparado de antes.

13. Entrevista a Manuel Maldonado Martínez

Técnico de la Oficina de la Movilidad de Getafe Empresa TEMA Ingeniería.
Oficina de Movilidad de Getafe, miércoles 30 Septiembre de 2015.

Recientemente se ha renovado el contrato de la Oficina de la Movilidad, ¿puedes explicar cuanto tiempo duró el contrato anterior y para cuanto está prevista el de ahora?

El primer contrato se inició en el año 2010 para 30 meses prorrogables para otros 30, se cumplieron todas las prórrogas y se amplió, con lo que se desarrolló durante un total de 60 meses, y se desarrolló hasta abril del 2015.

¿Y el nuevo contrato?

El Ayuntamiento saco a concurso el nuevo contrato para la Oficina de la Movilidad y se ha establecido un periodo de un año prorrogable para el seguimiento del PMUS de Getafe.

Sobre el PMUS ¿te parece que vayamos repasando las distintas medidas? En primer lugar en relación a la Red Ciclista, en el año 2012 hizo que Getafe tuviera 23 km de carril bici ¿me equivoco?

Si aproximadamente, las obras que se licitaron en los años 2009-2010 con motivo de varios planes, entre ellos el Plan E de Sostenibilidad, hizo que se alcanzara esa cifra. Si podía ser. El más importante era de 17 km, y se llamaba Red de Vías Ciclista de Getafe. El ámbito de actuación eran todos los barrios de Getafe. Había otros Planes, como el Plan URBAL, que se hizo para la Alhóndiga que llevaba otros cuatro centenares de metros (0,4km), y otro para el Sector III. Recuerdo que también había una reordenación en la Avenida España, si no recuerdo mal. Es posible que todos estos planes llegaran a sumar en torno a veintitantos kilómetros. Se pueden consultar en el perfil del contratante de la Web municipal. Recuerdo que se licitaron desde el Departamento de Urbanismo.

He observado en mi trabajo de campo que la Red Ciclista tienen algunas deficiencias

Aparte de las deficiencias a pequeña escala, también echamos en falta que conectaran algunos barrios separados por grandes infraestructuras. Por ejemplo la conexión entre El Bercial y el núcleo Central de Getafe no existía continuidad, se realizaron algunos arreglos para salir del paso como era pintar las aceras...Nosotros en su día manifestamos que no debían sacrificarse los espacios peatonales, y menos que condicionaran la movilidad peatonal hasta el punto, como a veces ocurre, de tener que compartir el espacio con peatones.

A veces algunos itinerarios como ocurre en El Bercial están cortados, con una valla metálica.

Lo observamos, no sabemos la causa. Fue anterior a los planes del 2010, esa Red de El Bercial ya estaba hecha, únicamente se hicieron algunos arreglos; pero no sabemos porque se puso la valla, se realizaron unos arreglos de pintura sobre todo. Pensamos que posiblemente esté relacionado con la búsqueda de la permeabilidad del tráfico. Estas situaciones se dan en la Avenida de la Paz. Estas interrupciones están relacionadas con las vías de acceso de la A-42. También hay otra barrera en el Hospital, en un tramo de nueva construcción del 2010.

Otro tema del PMUS, las bicis de préstamo. Tengo algunos datos, 14 estaciones, 162 bicis y menos de 400 usuarios ¿Cómo está ahora la situación?

Aproximadamente igual. Se ha incrementado el número de préstamos, los usuarios de larga duración, los abonos anuales han ido rotando, ha habido bastante rotación. Hay un acumulado, ahora no tengo las cifras actualizadas, pero creo que hay un acumulado de unos 800 o 900 usuarios que han tenido en algún momento el abono de usuario anual; y los residuales están en torno a 360 o 380 usuarios. Hemos observado que el número de préstamos anuales ha crecido; incluso hay días que superan los 150 préstamos, cuando el primer año lo normal era tener 90 o 100 usuarios, y al principio raramente se alcanzaban los 150. Hay más préstamos diarios y mensuales, esto quiere decir, que ha habido una fidelización del servicio, los usuarios han seguido utilizando este servicio, y han seguido apostando por el abono anual y además se ha estado utilizando más.

¿Todas las estaciones han tenido la misma utilización?

No evidentemente, las más cercanas a centros estratégicos como la Estación de Getafe Central, el Ayuntamiento o la Plaza de Carreteras, son las que más préstamos mueven tanto de origen como de destino.

¿Entiendo que se trata de una empresa subcontratada?

Se trata de una concesión. Se trata de un sistema similar al de una concesión de transporte público por carretera. El contrato se inició para un periodo de mantenimiento de cuatro años, en octubre del 2012; y en el 2016 que viene habría que renovarlo. Se adjudicó por un presupuesto de 280.000 euros donde se incluyen todos los trabajos de gestión durante esos cuatro años.

El horario ¿se había ampliado?

Si. Ahora el servicio se mantiene durante 24 horas, y durante 365 días al año.

Sobre las medidas del espacio público que recoge el PMUS, las medidas de calidad ambiental, que medidas habéis acometido. Quería verificar si lo que aparece en el mapa que he elaborado de las zonas centrales es correcto, o si hay que cambiar algo, me lo dices.

En cuanto a infraestructuras, en cuanto a la remodelación de las calles, no ha habido ninguna modificación, a grandes rasgos está bien, no ha habido ninguna modificación. Las calles de coexistencia siguen siendo las mismas. Podría haber una actuación nueva en el 2012 que era la que se realizó en la esquina entre la calle Magdalena y la calle Arboleda, pero ya veo que está marcada. Antes de esta plaza había una salida de calles, y un edificio antiguo que se derribó, entonces en el solar resultante se hizo una plaza.

¿El Plan E abarcaba más del centro?

En el primer Plan E (2008-2009) había como un promedio de cinco actuaciones por cada plano, que están en el perfil del contratante. En la calle Juan de la Cierva se hicieron bastantes actuaciones.

¿Yo lo saque del perfil del contratante?

Tengo la duda de las calles Castellón y Jiménez Díaz, pero posiblemente tengas tu razón. Estaban todas las calles en el barrio Juan de La Cierva

En el barrio de Perales del Río, tengo señaladas las calles Francisco Chico y Groenlandia.

Eso es.

¿Alguna más?

Creo que No

En el sector III ¿no habéis intervenido?

Se hizo una rotonda en un punto donde no había intersección situado en la calle Tres Calaveras solo había intersección para la rama norte de la Avenida de Juan Carlos I. En lugar de ese cruce que solo sirve a una rama de Juan Carlos I, lo que se hizo fue una rotonda, de tal forma que se facilitan todos los movimientos. Creo que se hizo alguna remodelación, en el Instituto de las Sendas, no sé si se amplió la acera y se pintaron las plazas de aparcamiento.

En el barrio de Las Margaritas, ¿las actuaciones van asociadas al ARI? ¿A cuál?. ¿Es un área de Rehabilitación Integrada?

No recordamos, salvo pasos de cebra.

Cuéntame como están las conexiones con Los Molinos y Buenavista.

Se han construido dos túneles de acceso tanto para el tráfico viario como para peatones. Uno está en la Avenida de Martín Gato, que conecta con el Boulevard Central, y la otra está un poco más al norte que conecta con la calle Teresa de Calcuta. Son para peatones y para tráfico rodado. Luego hay dos pasarelas elevadas para peatones, están cerca de los puntos anteriores, un poco más al norte una, y un poco más al sur otra, están para sortear la vía ferroviaria. Se está relacionando sobre todo con zonas verdes; una conecta con el Parque de Andalucía, y la otra con la parte norte de la nueva vía pecuaria.

La Ordenanza de Circulación ha generado desencuentros en relación con la circulación de las bicis. Hubo un conflicto por la modificación de la Ordenanza.

Se llevó a cabo y se estableció. Te refieres a que las bicis tienen que ir escoradas hacia la por la derecha, salvo que haya línea de estacionamiento o que la calzada sea demasiado estrecha. Se consensuó entre nosotros y policía. Entendemos que los ciclistas, si hay franja de estacionamiento, hay riesgo. Por eso la ordenanza establece que si el carril es estrecho, pueden circular por el centro.

Los ciclistas ¿no están de acuerdo?

Ellos pidieron expresamente esto.

En relación al Transporte Público ¿Qué habéis avanzado?

Las actuaciones se han basado en las ampliaciones de servicios a los barrios, y también a la fase II del Polígono de Los Olivos.

Los nuevos vehículos que son de distinto color, con una imagen distinta ¿Cómo los adquiristeis?

Estos nuevos se han destinado a tres líneas urbanas. Son coches más cortos que los anteriores, más maniobrables, tienen mejor radio de giro, y son todos de piso bajo. Se trata de una imagen municipal específica de Getafe urbana.

¿Y las nuevas Líneas a El Bercial y Perales?

Lo único que la de Perales es la que también da cobertura a la urbanización de Los Molinos, está en periodo de ocupación, no está todavía totalmente ocupado; Los Molinos está ocupado en torno al 50%.

Ha habido quejas de los vecinos por falta de servicios de transporte que ha trascendido a la prensa.

Fue antes de la reordenación de la Línea de Los Molinos. Llegaba la línea pero solo a un punto, ya que faltaba la conexión viaria con Getafe Norte, la que conecta con Martín Gato y el único acceso que tenían los vehículos que iban a los Molinos era desde el del Polígono de Los Ángeles, y el autobús durante algunos meses, prácticamente no podía pasar, prácticamente solo podía entrar y salir por el sur de la urbanización.

¿Cómo está la ocupación de otros usos?

Hay comercio minorista y también un colegio en curso, y se ha va a abrir un Mercadona.

Y el transporte a los polígonos ¿las lanzaderas cómo están? Están funcionando la Pi1 y Pi2.

Repartidas entre los polígonos en las zonas este la Pi1 y la Pi2. Está sirviendo, dando cobertura al Paseo de Jon Lenon, el polígono El Lomo, la Fase I de Carpetania y San Marcos.

¿Están funcionando bien?

Hemos observado en los meses de frontera entre el 2013 y 2014 que ha habido incluso algo de subida de viajeros en la Pi2 sobre todo. Hay un Convenio que sigue vigente, entre el Ayuntamiento y el Consorcio de Transporte y es el de Lanzaderas. En el verano del 2013, la Pi1 se amplió el recorrido para dar un poco más de cobertura a la Fase II del polígonos de Los Olivos de algunas empresas grandes que se han establecido en los últimos ocho años, como la SDF, industrias graficas...

El Plan de Aparcamientos recogido en el PMUS se mencionaba la implantación de la ORA ¿se ha hecho?

No

Pero se han ampliado el número de plazas de aparcamiento desde el 2012 hasta hoy; he contabilizado 54. 000 plazas.

Es posible que haya 1.000 más que se han creado en bolsas, en los centros urbanos. Se trata de aparcamiento de superficie, en la calle y de uso privado.

En la calle Juan de la Cierva, junto a la avenida de Aragón, la tercera o cuarta perpendicular a la Avenida de Aragón, en las parcelas que quedan vacías. Además se ha creado otro en el centro de Getafe en la calle Magdalena donde el Ayuntamiento ha dispuesto un solar que se ha asfaltado. La gestión la ha realizado el Ayuntamiento mediante un contrato de alquiler a unos particulares.

¿Va a ser con carácter permanente o solo en el tiempo que no se construya?

No sabemos, lo único que conocemos es que se ha asfaltado.

¿Y el Aparcamiento en polígonos? ¿Ha habido alguna intervención?

No, no ha habido ninguna reordenación

¿En relación con los aparcamientos de residentes?

El Plan de Aparcamientos privados subterráneos públicos, pero desconocemos que ha pasado sobre este tema; sobre las plazas de residentes no tenemos conocimientos de cuál es la situación.

¿Y las Plazas para personas con discapacidad?

La gestión de las plazas de minusválidos, no lo llevamos nosotros, lo lleva tráfico, lo que están haciendo es una adecuación de la Ley de Accesibilidad y de la normativa de accesibilidad en relación a las plazas, ya que se ha comprobado que algunas no cumplían las dimensiones, ni los espacios laterales.

El PMUS recogía la conveniencia de trabajar el camino escolar ¿Qué se está haciendo?

Salvo una primera fase de implantación de aparcabici que se dedicó a algunos colegios; la segunda fase se ha extendido a centros y a vía pública, al resto de los municipios. En los colegios en la mayoría. Está previsto que se instale en todos los CEIC tema de colegios, excepto la pequeña intervención en el instituto del Sector III. Se les puso los aparcamientos en todos los CEIC que lo han solicitado, y se tiene previsto que se instalan en todo el municipio. Ahora mismo se está procediendo a esta instalación. Es lo que llaman ellos (policía) camino escolar, la policía habilita la carga y descarga que se permite estacionar en horario escolar. NO sé que horario tienen.

Hablando del Sector III ¿Qué actuaciones se están acometiendo?

Se está haciendo por fases una reordenación en la Avenida de la Libertad, Básicamente el problema inicial para la ejecución de la obra, era la instalación de colectores y se está ejecutando al amparo del dinero del Plan Prisma que finalizaba en el 2011. No sabemos cómo han reajustado el presupuesto; también se ejecutaba Arcos del Agua en el Sector III, y quedo pendiente la de la Avenida de la Libertad. Se aprovecha la obra destinada a los colectores para realizar otra cosa como la remodelación de las aceras. Se realzan aceras con unas dimensiones más razonable, los carriles de circulación se han dejado en las dimensiones típicas de 3,5 metros, se les da un tratamiento de calmado.

Se han remodelado también las plazas de aparcamiento, es que antes no se podía contabilizar el conjunto de la intervención y del número de plazas de aparcamiento. Las plazas son en línea. Ahora se está intentando alternar con iluminación, son en línea todas, también hay un tramo que también va a llevar carril- bici. Se ha introducido mobiliario urbano y arbolado, y hay un tramo que también lleva carril bici desde Vereda de Camuerzo, y llegaría hasta la Isla de Boll. En Isla de Boll se dejaría la continuidad para otra fase, pero ya sería un proyecto municipal, y los tramos están conectados con el carril bici. Este tramo de carril bici tiene un problema de permeabilidad; la separación de grandes infraestructuras no está resuelta.

¿Hay algún proyecto o acuerdo entre el Ayuntamiento y el Ministerio para mejorar el diseño de la A-42?

Se firmó un Convenio hace 10 años cuando era Ministra de Fomento Magdalena Álvarez, no sé si lo tendrá el documento en el Ayuntamiento, donde recogía la propuesta recogía el soterramiento de la A42.

Sobre gestión de la movilidad (coche compartido, planes a centros atractores) ¿Cómo va?, antes tenía unos 50 usuarios el coche compartido.

A nosotros estos datos no nos llegan. Hay una empresa Web que lleva la gestión de la página, y estos llevarían también los aspectos relacionados con coche compartido. Los primeros meses tardo en arrancar, no es un tema espectacular. Nosotros estamos aterrizando, en el mes de abril podrían ser ¿50 usuarios?... no lo sabemos, no tenemos ninguna base...Se contrató una empresa que tiene una empresa de coche compartido, que ponen en contacto a particulares que les interese viajar. No es un tema, aun, digamos, espectacular. No tenemos ninguna base para poder afirmar que se ha reducido o aumentado.

Sobre el tema de la mejora ambiental, del ahorro energético que es uno de los objetivos del PMUS. Había una apuesta municipal para la puesta en marcha de vehículos eléctricos o híbridos.

El ayuntamiento es que no se van adquirir esos tipos de vehículos durante el año 2015.

¿El tema de la participación, como esta?. No ha habido reuniones en el ámbito que es la movilidad?

No ha habido una política de participan como la entendemos normalmente durante la legislatura anterior. Hubo una convocatoria a finales del 2010, pero al final no hubo ninguna reunión de ningún tipo. Después de las elecciones se ha convocado a las asociaciones y entidades el 9 septiembre del 2015 ha habido una convocatoria a las entidades. Había ciclistas, Getafe en Bici, polígonos industriales,

asociación de jóvenes empresarios, entidades de conservación de los polígonos,... fue una reunión de la Oficina de la Movilidad con las entidades sociales.

¿Alguna otra cuestión que quieras señalar?

La Semana de la Movilidad 2015. Entre las actividades realizadas se ha presentado el modelo nuevo de Avanza, se ha puesto el estándar de las bicicletas, demostración de educación vial con los cars en el parque, se sacan los cars a la calle en General Palacios donde se cortó el tráfico, se declararon dos días sin coche, se realizó una visita en bici a las instalaciones de Air Bus.

En 2013, se ha realizado una segunda operación asfalto para calles más pequeñas con un número superior de los tramos que no se habían contemplado el año anterior.

De calmado de tráfico se pusieron en paralelo tráfico calmado con motivo de la celebración de la Semana de Movilidad del 2014: Cuestas Bajas, Cuestas Altas, Fuenlabrada, Manzana y Magdalena, en el eje Jardines, Arboleda... las principales del tráfico. Señalización sin obra.

Datos sobre calidad del aire... No tenemos, hace tiempo que no lo vemos, es posible que el ozono, pero no lo vemos.

Hay gran parte de las propuestas del PMUS como la Fase II de la Carpetania, con empresas de intereses tecnológico, había ciertos temas relacionados con la construcción de apeaderos en la RENFE y de lanzaderas en el polígono, al no desarrollarse el urbanismo por la crisis, hay muchas medidas del PMUS que se han quedado sin desarrollar.

SAN SEBASTIAN · DONOSTIA

14. Entrevista a Odón Elorza González

Alcalde de San Sebastián · Donostia entre 1991 y 2011.

Congreso de los Diputados, Madrid, 21 de mayo del 2014.

¿Podrías explicarme los antecedentes del PMUS?

El Pacto sobre la Movilidad, el Pacto Cívico es del año 1999. Ese año se discute en profundidad con todos los sectores ciudadanos, interesados, implicados y se firma; y luego tiene un desarrollo en base a debatir, actuaciones concretas, planes sectoriales...

¿Pero hubo, por ejemplo, alguna presión ciudadana o fue impulso del ayuntamiento?

Fue impulso mío. Lo que pasa es que eso obedecía a la necesidad de buscar complicidades y abrir un gran debate ciudadano en San Sebastián sobre la movilidad. Hasta el año 1999, por lo menos en la etapa que a mí me tocó, desde 1991 que llegue a la alcaldía hasta 1999, pusimos en marcha actuaciones que se apoyaban en los trabajos de modificación del Plan General Urbanístico. Pero, aunque hubo muchas discusiones, debates y reuniones, siempre entendí que faltaba un documento de carácter político que permitiera un proceso de participación ciudadana muy serio y que marcara desde el punto de vista político los grandes objetivos políticos desde 1999 al futuro. Creo que fue un gran documento. Además lo redacté personalmente y lleve la discusión ¿Por qué? porque siempre he tenido un interés especial en las políticas de movilidad, porque antes de ser alcalde, fui concejal de tráfico y siempre lo tuve en mente; quise modificar la fisonomía de los espacios públicos de la ciudad ganando espacios y plazas para los peatonales, mejorando los tránsitos peatonales, los transportes colectivos, favoreciendo el uso de la bicicleta, poniendo dificultades al tráfico privado. El transporte metropolitano ferroviario era un elemento fundamental en todo esto, la política del taxi, la carga y descarga de mercancías... En definitiva, siempre tuve una gran ilusión por cambiar la ciudad desde el punto de vista de su movilidad, de los desplazamientos urbanos. Tuve la fortuna de viajar por muchas ciudades de Alemania en los años noventa, donde tengo muchos amigos en varias ciudades, y volví con la ilusión de trasladar aquellos esquemas de ciudades peatonales a San Sebastián

Desde principios de los noventa ya estuvisteis tomando algunas iniciativas en torno a la peatonalización. Eso no fue fácil, fue algo duro, ¿cómo recuerdas aquellos procesos?

Cuando llegué al ayuntamiento, la Plaza de la Constitución en la Parte Vieja era un aparcamiento de coches; hicimos la rehabilitación y la convertimos en peatonal, no sólo esta Plaza sino toda la Parte Vieja, con limitación de entrada y salida de vehículos, de carga de vehículos de reparto...

Antes de nada me gustaría señalar que si lo que se ha hecho es de algún valor y, en todo caso si durante veinte años fue posible, es consecuencia de un equipo técnico que se volcó en el tráfico y el urbanismo, deseoso de estas transformaciones; y, por tanto, había una complicidad absoluta entre la parte técnica y los políticos del ayuntamiento, la alcaldía y sus concejales, que hicieron posible superar indecisiones, las presiones de los comerciales, de los medios de comunicación, de las entidades principales de la ciudad y también la incompreensión ciudadana que estaba muy apegada a los hábitos de poder aparcar o circular por la misma calle, las dobles direcciones... Cambiar todo eso, como se hizo a principios de los noventa, supuso una revolución y un "cabreo" generalizado de la ciudad.

Fue duro... ¿podrías detallar algo más sobre los espacios comerciales?

Fue duro desde el punto de vista de la protesta ciudadana; y fue dura por la falta de cultura en materia de movilidad sostenible, que en aquella época era un concepto desconocido, por la ausencia de cultura, de políticas integrales de movilidad: las presiones de comerciantes, de los medios de comunicación, que consideraban que todo lo que no fuera autorizar el aparcamiento en doble fila delante de sus comercios o de sus bares...era un tic-tac, de no dejar de hacer cosas, eliminar carriles de circulación de entrada a la ciudad por carriles bus o carriles bici... Todo aquello decían que atentaba contra la economía del comercio de la ciudad, del centro de la ciudad fundamentalmente. Eso se dio en los años noventa y a principios del siglo XXI. Pero se vencieron esas resistencias gracias a cosas como el Pacto Cívico: convencer, debatir, discutir mucho, traer especialistas, explicar cómo funcionaban las ciudades europeas para ponerlas como ejemplos, cambiar todos los paradigmas que había sobre la materia.

Pero también había una transformación real, y los comerciantes comenzaban a tener más negocio si había peatones...

Claro, se veía que una vez pasadas las molestias de las obras, de hacer aceras más anchas, eliminar aparcamientos, crear carriles bus.... Y sobre todo hacer zonas peatonales en las zonas céntricas, no sólo en el centro de la ciudad sino también en los corazones centrales de cada barrio, eso evidentemente daba nuevos atractivos a la ciudad, y generaba una calidad de vida y, un modo de relacionarse y de vivir muy diferente. San Sebastián es una ciudad bella, maravillosa. No sólo se trata de mirar al mar y la Bahía, hay que aprovechar cada calle, cada espacio, cada paseo... y los parques. En esta política integral de movilidad sostenible, vinculé, y vinculamos, una serie de intervenciones en los parques existentes y creamos otros nuevos: parques de diversión, de envergadura. Todo tuvo éxito, un éxito que hoy nadie discute...

Nunca habéis tenido que pagar una factura política

Tuve, tuvimos... Se notó en 1995 y también 1999. El trabajo que realizamos no fue debidamente comprendido ni valorado; supuso mucha crítica, pero desde el punto de vista electoral no tuvimos un castigo; desde luego no alcanzamos los votos que habíamos pretendido y sabíamos dónde había habido una discusión importante sobre cuestiones de movilidad que afectaban al viario, el voto se había resentido un poco, se notó, sabíamos dónde había habido ocurrido, los teníamos muy localizados.

Recuerdas si fue aprobado el PMUS en pleno municipal

¿A qué llamas PMUS?: Si, fue aprobado.

El Plan de Movilidad Urbana Sostenible. ¿La fecha?

Hubo un plan aprobado, luego estaba todos los capítulos referidos a movilidad en el proceso de aprobación del Plan General de Ordenación Urbana (aprobación inicial, definitiva...). Uno de los capítulos importantes se refería a la movilidad; aparte de un plan específico que hubo y del Pacto de Movilidad de 1999, las políticas se discutían cada año y medio o dos años, de acuerdo a los plazos de aprobación de los sucesivos documentos para la aprobación del planeamiento. En 2007 y 2008 entramos en la revisión del Plan General.

En 2008 comienza a elaborarse el PMUS, y en ese año, después del verano, se termina de redactar y se aprueba en Pleno; fue un proceso muy corto. A diferencia de otros municipios, ya lo teníais hecho, y simplemente tuvisteis que ensamblar y ordenar aquello.

La clave para nosotros era que los temas de movilidad tenían mucho debate a nivel ciudadano y a nivel político en el pleno porque estaban incardinados primero en el proceso de la modificación del Plan General de 1995 y después en el 2007 en la revisión del Plan General.

Por curiosidad, ¿podrías enumerar los objetivos del PMUS de San Sebastián?

Lo que perseguía fundamentalmente era la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía. Una utilización mucho más adecuada de los espacios públicos que habían estado hasta entonces muy hipotecados por los vehículos privados, tanto en tránsito como en estacionamientos. Favorecer el transporte colectivo, tomando medidas de todo tipo; respecto al autobús, con medidas más complicadas que luego se fueron haciendo en relación con el Topo de Euskotren y con nuevas estaciones de RENFE, pero sobre todo con el Topo. Se trataba de favorecer las dinámicas económicas de la ciudad, entender una ciudad más peatonal, más amable, con un tráfico bien regulado y con una red suficiente de aparcamientos, era una ciudad más atractiva; estaba todo vinculado. También guardaba con la búsqueda de una mayor seguridad vial, con la mejora de las comunicaciones entre los distintos barrios de la ciudad desde el punto de vista del peatón, del viario de los vehículos, la construcción de nuevos puentes y pasarelas e incluso, en la última fase del Plan, incorporamos ascensores, rampas y escaleras mecánicas, movilidad vertical...

¿Podrías reconocer las fases de un PMUS de San Sebastián?

Lo primero que hicimos, creo que se utilizó la misma técnica siempre, fue una propuesta bien trabajada a modo de borrador y la apertura de un debate ciudadano con mucha información. Se realizaron reuniones antes de la aprobación inicial con los sectores específicos: Empresas del transporte, automovilistas representados por el Real Automóvil Club vasco-navarro, transportistas, taxistas, guardia municipal, asociaciones de vecinos... Procesos de participación en el marco de una cosa que se creó que fue el Consejo Asesor de Movilidad, se creó desde el comienzo y tenía como objetivo ser el espacio de debate, de reflexión sobre medidas, propuestas, proyectos o sobre iniciativas que llegaban de la ciudadanía. Todos participaban, nadie estaba ausente; también participaban los técnicos del área de urbanismo, tráfico, transporte y el área de participación ciudadana con sus técnicas.

Y algunos otros departamentos, por ejemplo: educación o sanidad...

No, no estuvieron, la verdad es que no tuvieron un papel destacado aunque estaban invitados. Cuando se enviaban los documentos de las materias de movilidad a los responsables de cada departamento, ya veían que de alguna manera las preocupaciones estaban contempladas en los objetivos de seguridad vial: los itinerarios escolares, reducir los niveles de contaminación, el hecho de hacer una ciudad más verde, recuperar zonas verdes, zonas para la tranquilidad de la gente, donde había aparcamientos subterráneos de rotación se pasó a residentes, aparcamientos a precio de coste...

En el proceso de participación era el Consejo Asesor que ya existía con anterioridad a 2008 cuando se aprobó el PMUS, pero ¿cada cuánto tiempo se reunía?

El Consejo Asesor se aprobó en el año 1992 - 1993. Se reunía según los temas, pero no pasaban tres meses sin enviar documentación, y reunirnos; había reuniones o contactos previos con otros sectores para aclarar cualquier cuestión. Se llamaba Consejo Asesor de Tráfico, luego llamado de Movilidad. Jugo un papel muy importante.

¿Había grupos de trabajo ¿Qué grupos recuerdas?

Si, también, para temas específicos, de cara a la construcción de algunos aparcamientos o para las peatonalizaciones se crearon grupos de trabajo entre los técnicos, el concejal de tráfico, los comerciantes y los vecinos de la zona afectada. Y si tenía algún aspecto relacionado con el Colegio de Arquitectos, también se les incorporaba a ese grupo de trabajo.

Las técnicas de participación en materia de movilidad han sido muy numerosas, yo creo que han sido el sector de la acción municipal que propiciaba más procesos de participación, de debate. Incluso realizamos consultas ciudadanas para diseñar un parque o una zona peatonal... En 2006 – 2007 hice un proceso de participación en el barrio de Altza en relación a la posibilidad de peatonalizar una plaza, porque pensábamos que hacía falta un aparcamiento subterráneo para residentes en aquella zona muy saturada; las casas que se hicieron no tenían aparcamiento, pero los vecinos se negaron a hacer el parking en la plaza interior porque iban a crearse grietas que afectaban a las fachadas, y al comercio que tenía que estar un año y medio cerrado; se inició un proceso de debate asambleario, y finalmente decidí no hacer la plaza.

¿Quién presidía el Consejo?

El Consejo lo presidía el técnico de urbanismo o el concejal de tráfico; el concejal de tráfico llevaba un poco la dirección y, según el orden del día, participaba el técnico de tráfico y/o urbanismo. No hicimos algo que hubiera sido muy conveniente como luego vi, que era darle la presidencia a una entidad o a una persona que no viniera de la institución municipal, eso sí lo hice en el Plan Estratégico. En el Plan de Movilidad, no sé si por las dificultades y problemáticas que surgieron, o porque había muchas tareas, no era fácil; requería mucho trabajo, dar mucho juego, llevar los temas muy preparados... con el tiempo veo que habría que haber dado espacio a una persona no política, de consenso. Quizá con el tiempo deberíamos haber cambiado.

¿La policía municipal ha colaborado?, ¿ha mostrado reticencias por la implantación del Plan de Movilidad?, ¿han participado favorablemente, han colaborado?... ¿cómo ha sido?

Recuerdo que siempre hubo colaboración de los mandos. Había uno o dos representantes: el jefe de la guardia municipal y un oficial que asistieron siempre a los Consejos de Movilidad; porque muchas veces se hablaba sobre las multas, de si esta calle no está bien regulada, de la grúa... siempre había presencia suya, y nunca hubo ningún problema con la policía municipal, no hubo conflictos.....

Se formó a los policías en técnicas de calmado de tráfico, de movilidad sostenible?

Si, porque los técnicos de tráfico se reunían con ellos. Además la ventaja es que compartían edificios los técnicos de tráfico con la guarda municipal, con Pepe Arrate. Por otra parte, el Concejal de Movilidad, que antes se llamaba de tráfico, era también Concejal de guardia municipal, me parecía fundamental no separar las competencias. Quien inició esta batalla y al que le dieron todas las tortas... fue el concejal Patxi Beloqui; se fue a Tudela (Navarra) y una vez que se prejubiló montó allí la residencia, era un hombre parco en palabras, pero muy trabajador, muy intuitivo, venia de trabajar en Tabacalera, no era un técnico pero tenía las ideas muy claras y, sobre todo, en un tema como este, hizo un papel fundamental.

Tu papel en el proceso de participación ¿cuál ha sido, aparte de tomar decisiones?

Iba a todos los Consejos; yo creo que incluso hablaba en exceso, más de la cuenta. Hay cosas en la vida que siempre llevas mucho mejor, y que las tratas de llevar adelante, desde un enfoque más personal, y una de ellas era la movilidad. En el caso de San Sebastián porque había muchas cosas sin hacer, los viajes que pude hacer a Alemania, a Burdeos, Biarritz o Bayona fueron muy útiles. La ciudad que más me influyó fue la ciudad alemana hermanaada con San Sebastián: Wiesbaden, las bicicletas estaban muy extendidas en los años noventa en Alemania. Las técnicas de participación es lo que siempre me ha preocupado, incluso aquí en el Congreso trabajo en ello. Además, me permitió ocupar la presidencia de la Comisión de Participación de la FEMP durante 8 o 12 años.

¿No crees que sea posible ningún Plan de Movilidad sin proceso de participación?

No, sin proceso de participación continuado, sin una complicidad absoluta de técnicos y políticos, y sin una especial dedicación al tema por parte del alcalde o alcaldesa... Si no cree en esto, sino lo ven, al final acaba fracasando... afortunadamente en España, con retraso, se han ido haciendo cosas en algunas ciudades de manera muy positiva.

¿Qué otros aspectos que no hayamos mencionado te parecen fundamentales?

El trabajo de campo, los estudios, las encuestas, eso nos aportaba unas bases, un conocimiento de la demanda; por ejemplo, los estudios de aparcamiento nocturno, en situación ilegal o la ilegalidad en pasos de peatones, en dobles filas, los análisis de la contaminación, conteos, encuestas a ciudadanos..., eran muy importantes para apoyar no sólo decisiones sino propuestas que intuíamos, que considerábamos muy positivas y que eran necesarias.

Por ejemplo, para anular carriles de circulación de vehículos privados, para meter carriles bici o carriles bus, siempre hacíamos estudios de conteo de paso de vehículos, ensayando para ver qué pasaba.

Improvisábamos una obra anulando un carril con unas vallas para una supuesta obra, para ver ese estrechamiento cómo funcionaba en las horas punta, si se podía poner. Hicimos muchos ensayos, sobre todo a la hora de valorar la apertura de lo que llamábamos el viario del segundo cinturón: el viario Antiguo-Ibaeta-Aiete-Amara, que recogía mucho tráfico desde el barrio del Antiguo y era una alternativa al tráfico que hasta entonces tenía que pasar por la playa de La Concha, por Miracóncha para entrar al centro, y con ese vial que costó, porque se hizo en dos fases fue fundamental para sacar el tráfico de paso de la ciudad.

Lo mismo pasó con el tercer cinturón que se cita en los documentos, pero que correspondía a una actuación muy posterior y cuya ejecución correspondía en parte a la Diputación Foral. También llevó su trabajo, porque fue la asignatura pendiente en materia de política de movilidad integral. Tiene mucho que ver, sin duda, la ubicación de la estación de autobuses; ahora está en construcción después de que Bildu dejara pasar dos años y medio, cuando la dejamos ya adjudicada en abril de 2011. Es que una estación de autobuses con carácter de intermodalidad, sin duda, pasó por diversos trances en el Plan General, en la modificación y revisión, fue un aspecto muy complejo que tuvo hasta cuatro ubicaciones alternativas, lo que requirió bastantes estudios...

Otra cosa que vino muy bien fue poder simultanear estas iniciativas y estos debates con el proceso de estudio del Plan General, con un equipo sólido, una gente muy buena, muy clara, casi radical, que estaban en la Oficina del Plan General. Al equipo de técnicos de tráfico como conjunto, donde se concibieron bastantes cosas: se concibió el segundo cinturón, la ubicación de los nuevos puentes, el tercer cinturón de Rentería pasante hacia Hernani o hacia Andoain...

Me gustaría analizar los objetivos y si se han cumplido algunos de los aspectos que toca el PMUS; si te parece empezamos por la bicicleta, lo que se pretendía y lo que se ha cumplido.

Se ha cumplido todo menos la prolongación hasta el barrio de Martutene. Actualmente hay una mala solución de manera provisional que pensábamos en 2011 pero que a día de hoy no se ha conseguido con el cambio de gobierno. Por tanto, falta la conexión del barrio de Loyola hasta donde llega un carril bici con el límite del municipio con Martutene, siguiendo la vega del río Urumea.

Ahora se acaba de culminar, con alguna discusión, un nuevo carril bici que complementa los existentes en el barrio de Amara, un carril que va por el centro de Amara, por Sancho El Sabio y la avenida de Madrid, y conecta mucho mejor por el eje central el barrio hasta llegar al estadio de Anoeta. Se está acabando estos días ese nuevo bidegorri que ha eliminado un carril de circulación y ha generado polémica.

Nos falta, básicamente, algo que ayudará mucho, y cuya inauguración está prevista en 2016, que es una nueva estación del Topo, que es una estación de metro de Euskotren. La obra está ya avanzada en subterráneo, está en fase el apeadero del Topo en Alza, que permite meter las bicis en un vagón en el metro, y que para bajar o subir del barrio está muy bien, ya que es un barrio muy populoso en ladera, no vale un ascensor o rampas mecánicas para la bici; es un barrio con mucha pendiente y cuando se inaugure la estación en 2016 a la altura del ambulatorio de Altza, la gente podrá llevar la bici en el

vagón. Una solución de accesibilidad a un barrio en cuesta que no es nada fácil; en el barrio de Eguía se hicieron pasarelas, intervenciones múltiples en el paseo Duque de Mandas, pero cuando se inaugure podrá llegar a la parte central, a la parte alta de arriba de Eguía, hasta el cementerio y Virgen del Carmen.

¿Qué valoración haces de las bicis públicas de préstamo?

Sobre la última concesión reciente, que faltan puntos de aparcamiento, que hay pocas bicicletas, que todavía no se ha culminado el compromiso de la empresa, y que los puntos son insuficientes, con lo que no se permite la autonomía con estas bicis que tienen una pequeña batería. Pero, en fin, yo espero que esto se subsane dentro de un año o año y medio, y que el servicio de préstamo de bicicletas alcance su objetivo. El anterior era un servicio también escaso, pero no era un gran problema ni tampoco lo es ahora porque en San Sebastián casi todo el mundo tiene una o dos bicis en casa, hay mucho parking subterráneo donde te dejan un hueco o un trastero para aparcarla; la gente tiene su bici desde hace muchos años.

Pero entonces ¿quieres decir que no era necesario?

Si porque siempre hay turistas, visitantes... o gente que no puede tenerla en su casa porque es pequeña, o quien sale o baja del tren de otro pueblo y quiere acercarse al trabajo... Siempre es necesario un servicio de préstamo.

¿Y los espacios peatonales?

Los objetivos yo creo que se han cumplido todos o casi todos.

¿En los barrios también?

En los barrios yo creo que casi también. Estoy pensando en Alza donde no hay mayor problema, en materia de espacios peatonales y de redes no hay mayor problema.

¿Y los temas de accesibilidad también?

En accesibilidad tenemos todavía asignaturas pendientes. Con la crisis las inversiones en infraestructuras de movilidad vertical se han reducido notablemente; hay proyectos de ascensores y rampas que se han parado; hay cosas pendientes pero están perfectamente diseñadas.

¿Y sobre el tráfico calmado? También habéis intervenido en los barrios con esta medida.

Si, si, las áreas 30, las zonas 30... es una reivindicación, mejor dicho, una propuesta a partir de 2005-2006... cuando adquiere peso esta propuesta, que calma el tráfico en determinadas zonas, se trataba de hacer compatible el uso del viario, el coche y la bicicleta, con toda normalidad, sin riesgos. Eso supone establecer zonas 30; lo empezamos hacer en Gros donde funciona muy bien porque soy usuario y voy mucho por allí; se extendió a otros barrios y aún tiene un recorrido importante; existe necesidad y hay posibilidad de extenderla a otros barrios. Es tan importante la señalización horizontal como la vertical, que el vehículo vea enseguida que pasa algo, que está en una zona 30; es muy importante hacer un folleto para que la gente del barrio sepa que es que consiste, y los que vienen de fuera deben verlo también, con marcas en el pavimento, con estrechamiento. Así no tienes que meter un carril bici separador.

Hicisteis un Plan de Aparcamientos...

Hicimos un plan de aparcamientos específico que tuvo mucha discusión. No tanto con los comerciantes, que se vieron calmados y con los que hubo de hacer alguna concesión, como contraprestación a todo lo que era eliminar aparcamientos en superficie, alejar el aparcamiento del centro, la OTA, ... en cambio tuvimos una discusión muy interesante con el movimiento ecologista, grupos vecinales, Kalapié, grupos verdes... Estos sectores planteaban que no era necesario hacer nuevos parking, porque fundamentalmente la crítica que hacían era que atraían nuevo tráfico hasta ese punto. En algún caso eso era evidente que ese aparcamiento estaba en una posición central, otros aparcamientos no tenían problemas.

¿Eran de residentes o de rotación?

De todo, el Plan tenía aparcamientos de residentes pero también había mixtos; siempre, cuando hacíamos aparcamientos, eran mixtos más o menos importantes para residentes. Hubo un gran debate por el aparcamiento que hicimos debajo del antiguo mercado de San Martín, donde está el FNAC y Zara. Era muy necesario, era algo que demandaban las empresas y entidades que iban a concursar a un

equipamiento comercial que requería, como luego se ha demostrado, un aparcamiento. Luego lo que se hizo fue diseñar mediante viales periféricos la regulación de las entradas y salidas al aparcamiento en las calles de alrededor; eso llevo a discusiones y a cambios importantes.

¿Y el de la Playa de Gros, el de Sagúes?

¿El del Kursal o el de la Plaza de Cataluña? Son solo para residentes. En el Kursal lo que había previsto el Plan General era un hotel y un aparcamiento; pero lo que hay solo es una rampa y luego hay una explanada que se utiliza para aparcar coches, pero que también se utiliza en muchas temporadas para colocar tiiovivos, exposiciones de la Caixa, zonas de conciertos... Es un espacio que está pendiente que se hace con él.

El de Plaza Cataluña es el que se inauguró hace dos años; funciona muy bien, sirvió para rehacer toda la plaza porque hasta entonces estaba mal diseñada: tenía un desnivel, estaba en una cota superior a la acera, y se aprovechó la intervención cuando se hizo el agujero para el aparcamiento para reorganizar toda la plaza y peatonalizar las zonas laterales. La plaza se hizo con participación ciudadana y el proyecto lo decidieron los vecinos en una consulta.

Los vecinos querrían aparcamientos ¿supongo?

Si los vecinos querían aparcamiento, querían mejorar la plaza, querían zonas peatonales a los lados... Querían lo que se hizo.

Los temas de financiación como los resolvisteis.

Muchas de las actuaciones que se hicieron que eran fundamentales: los nuevos viales, el segundo cinturón, los nuevos puentes... Realmente eran obras de infraestructuras de los presupuestos municipales, vinculados al desarrollo del Plan General, que se fueron promediando; se hizo un plan por etapas a 12 años que luego se ha ampliado a 16. La ciudad no ha tenido grandes problemas económicos, cuenta con una hacienda saneada, con una buena capacidad de endeudamiento, con una buena capacidad para buscar subvenciones europeas, españolas, Fondos Urban... En algunos casos tampoco hicimos mucho uso de ellos, la clave está en hacer estos desarrollos de infraestructuras de una forma ordenada.

Un aspecto que se me olvidaba es los problemas de los centros atractores: polígonos industriales, centros sanitarios, la Universidad... ¿Qué tipo de soluciones aplicasteis?

Se estudiaron fundamentalmente los problemas de accesibilidad desde el punto de vista del transporte público colectivo. La accesibilidad privada estaba más o menos garantizada con viales de esos sectores más bien periféricos... Lo que no estaba garantizado era la accesibilidad peatonal o el transporte público que era deficiente, eran algunos polígonos antiguos con paradas de autobús mal ubicadas, sin marquesinas, un montón de situaciones... o aceras discontinuas, por lo tanto, con inseguridad para los peatones, para los que llegaban allí en transporte público y luego tenían que continuar andando.

¿Esto lo hicisteis antes o después de aprobado el PMUS?

En parte lo hicimos antes. Por ejemplo, las mejoras de accesibilidad de transporte colectivo, los cambios de frecuencia y marquesinas a la ciudad sanitaria, y al área contigua a la ciudad sanitaria, la policlínica, lo hicimos mucho antes,... la dotación de transporte público lo hicimos en los año noventa. La mejora de las frecuencia de los autobuses a los polígonos industriales y tecnológicos lo hicimos conforme iban surgiendo; se encargaba de ello con mucho interés la propia Compañía Municipal del Tranvía, que tenía una relación directa con el ayuntamiento, al ser municipal y al ser su presidente el Concejal de Movilidad y Tráfico, y al estar presente en todos los diseños relativos al trazado de los recorridos de los autobuses; cómo acertar en los trazados... se tenían discusiones permanentemente entre los técnicos de la compañía del tranvía y el concejal de tráfico que era el jefe de ambas entidades... se hicieron durante estos 20 años 3 polígonos tecnológicos o polígonos empresariales, y según se iban desarrollando siempre hubo transporte público.

Lo que pasa es que a partir de la aprobación del PMUS se han desarrollado planes específicos de gestión de la movilidad.

Si, con alguna discusión importante; por ejemplo, pretendimos introducir en dos de ellos el sistema de regulación de aparcamiento en superficie OTA y tuvimos un gran rechazo por parte de las personas que trabajaban en los polígonos, en algún caso con razón, en otros casos no. El nuevo equipo de gobierno ha cedido y no ha regulado.

¿Crees que la permanencia durante varias legislaturas del mismo equipo de gobierno municipal favoreció alcanzar los objetivos?

Si, sin duda, y la continuidad del equipo técnico del Plan General también. En la actualidad el equipo del Plan se ha reducido a 3 o 4 personas que tienen que hacer el seguimiento del cumplimiento del mismo.

¿Qué debilidades encuentras en el PMUS?, todo está muy bien pero algún objetivo incumplido....

Tengo que pensarlo. El objetivo incumplido es la estación de autobuses, que está ahora en obras. Otros objetivos que han ido con retraso dependían de otras administraciones del Gobierno Vasco, nuevas estaciones, fundamentalmente del Topo; nos costó muchísimo que el Gobierno Vasco hiciera la nueva estación de Intxaurre, que era una oportunidad, que finalmente ya se hizo. Se inauguró en noviembre de 2011, no lo pude inaugurar yo. Otra intervención en Altza, que pasa por debajo, para hacer una prolongación de la línea enterrada del topo en Altza, empezó tarde. Mucha inversión en el metro de Bilbao y muy poca en un metro tipo Intercity, mucho más humilde de aquí. También está paralizada por la crisis la estación del barrio de Loyola.

Una cuestión que nos falló, y que sigue siendo insuficiente, son los paneles tecnológicos en las entradas de la ciudad con la oferta de los aparcamientos subterráneos. Eso es decisivo para evitar tráfico de paso innecesarios. Hubo un problema técnico, costó un montón poner en marcha los paneles que eran insuficientes; ahora funcionan mejor pero siguen siendo insuficientes. Después, tampoco se ha conseguido, a pesar de que existe un aparcamiento disuasorio, una accesibilidad bien conectada con el transporte público en la zona de la periferia para poder acceder al centro, dejando el vehículo en la zona de IUBE para quienes no quieran acceder en coche y a los que hay que suministrarles un buen transporte colectivo.

¿Se ha conseguido reducir el consumo energético y las emisiones de CO₂?, o ¿el tráfico ha migrado?

Habría que ver los datos. La impresión es que ciertamente íbamos consiguiendo año a año un cambio, decían que la utilización del transporte colectivo aumentaba, mejoraban los índices del uso de la bicicleta y seguía habiendo un porcentaje muy alto en el reparto modal a favor de los peatones y en detrimento del vehículo privado, e incluso del transporte colectivo. En una ciudad como San Sebastián puede observarse el volumen de peatones en función de la lluvia o del viento, se ve en el número de viajeros que utiliza los autobuses o si subía la gasolina...

¿De dónde piensas que vienen los usuarios de la bici, del transporte público?

Vienen del transporte público, de los peatones, fundamentalmente.

Y entonces ¿los usuarios del coche se han ido a vivir fuera, al tejido disperso?

Utilizan menos el coche, menos el transporte colectivo... Y también, especialmente, las motos que aparecen en primavera y verano. Hay una aparición de motos con el buen tiempo, también por una razón de dinero, los que tienen un buen nivel económico, que tienen coche, como saben que está complicado utilizarlo, optan por la moto. Ese es el nicho para meterles la bici, decir que no la utiliza la gente más humilde o los antisistema. A mí me encanta ver un tío con corbata o una persona de edad, pedaleando.

¿Qué cambiarías para mejorar la movilidad y la accesibilidad? ¿Hay una idea fuerza?

Queda pendiente las estaciones, los apeaderos de Loyola y de Alza, la construcción por parte de Adif-Renfe de un apeadero-intercambiador en Riveras de Loyola, que es el punto donde se cruza la línea del Topo con la de RENFE Cercanías; algo que estaba previsto en el Plan General hace ya años, construir un intercambiador que permite mucho juego. Están también pendientes las mejoras de los apeaderos en la ciudad, la estación de autobuses ahora se va hacer en una zona muy céntrica: pasas el puente y estas en el mismo centro, en Atocha junto a la Estación de Renfe que es donde va a llegar el AVE, por donde llegan las líneas de autobuses, la obra acabara en 2015; están también pendientes algunos sistemas de movilidad vertical, sin duda por problemas de presupuesto o la finalización del bidegorri hasta Martutene.

Y en la población ¿habría que cambiar algo?, ¿todo el mundo está concienciado, está predispuesto a cambiar?

Siempre hay que estar pendiente... los temas de la contaminación ambiental, por ejemplo, no hay que bajar el acelerador de allí, no hay que dejar de apretar. Es necesario reducir el uso del vehículo privado, hay que marcarse objetivos, nuevos retos a dos o cuatro años, para reducir los tiempos de

recorrido del transporte; la policía sigue estudiando los puntos de accidentes, de siniestros, los pasos de peatones, la duración de las fases semafóricas... San Sebastián está muy estudiado para evitar que el vehículo coja velocidad mediante el sistema de fases semafóricas. Yo también me cabrero cuando voy en coche, y ese sistema de fases semafóricas te corta mucho el tráfico, en fines de semana especialmente, además, hay control de radar. Es muy importante la construcción de nuevos puentes: hay 3 puentes, se hizo el cuarto, el quinto, una pasarela, yo vivo allí en Riveras de Loyola en la pasarela a Cristina Enea. También fue importante en su día el paso bajo las vías del tren. Ganar la batalla al bulvar, el montón de plazas peatonales. La ciudad, a pesar de las carencias que tiene, está hecha; sólo falta que venga el tren de alta velocidad, aunque venga a media velocidad.

15. Entrevista a Gerardo Lertxundi

Director Gerente de D-bus, ex Director de Movilidad de San Sebastián entre 2008-2012.
Instalaciones de Dbus, San Sebastián, septiembre 2014.

¿Podrías dar unas pinceladas sobre los antecedentes del PMUS?

Puedo hablar de oídas. Yo estaba trabajando en D-bus desde 2001 centrado fundamentalmente en el transporte público. Te puedo decir lo que se ha venido haciendo históricamente desde el punto de vista del transporte público. Antes de 2008 se venían haciendo muchas cosas en la misma línea que luego se ha seguido haciendo en el PMUS, una continuación de lo que se hacía en los últimos años anteriores. Ha sido un proceso de continuidad de las mismas políticas, las mismas ideas, una evolución desde el punto de vista del transporte público en distintos aspectos, al menos desde que estoy yo; desde el punto de vista de priorizar el transporte público, de darle más valor: hacer el transporte público más eficaz, darle más importancia. Y eso ha sido lo que se ha hecho en los otros dos aspectos más importantes de la movilidad sostenible: las bicicletas y los peatones. Esas han sido las actuaciones en las que se ha venido trabajando.

¿Recuerdas cuando se aprobó?

No lo recuerdo, creo que coincidió con mi incorporación a la Dirección General de Movilidad, el 2008.

¿Se aprobó en pleno municipal?

No lo recuerdo.

¿Puedes definir los objetivos fundamentales?

La verdad es que no recuerdo el documento del PMUS, no lo recuerdo. Lo que sí sé, es que nos ha servido como base para apoyar proyectos o iniciativas, para ir haciendo cosas; por ejemplo, el proyecto CIVITAS bebe de allí. Permitted definir las siete áreas de actuación del CIVITAS, gran parte de cuyas medidas provenían del PMUS. Luego en el CIVITAS tenía que hacer cosas nuevas. Yo creo que además el PMUS ayudó clarísimamente a defender las medidas que se querían implantar, por ejemplo una peatonalización, cualquier actuación recogida en el PMUS que al estar aprobado en Pleno tenía el respaldo del Consejo Asesor de Movilidad, tenía legitimidad para poder ser ejecutado. La movilidad en esos tres soportes: movilidad peatonal, bicicleta y transporte público. Se hablaba del medio ambiente, de una ciudad con menos contaminación, más limpia, con aire más limpio, el ahorro energético. También había objetivos de seguridad vial...

¿Y las fases a largo plazo?

El Horizonte del 2024 me parecía un poco largo, pero venía bien que fuera así. Me suena que había tres fases....

¿Cuál fue tu participación en el PMUS?

En la elaboración no participé, sólo en los aspectos relacionados con el transporte público, después en el desarrollo, sí. Nos hemos apoyado mucho para el proyecto CIVITAS, fue un instrumento muy bueno. El desarrollo del PMUS tiene sus críticas sobre cómo se ha llevado el PMUS en el ayuntamiento: Una es la económica; en el PMUS se hablaba de unos recursos económicos que no se han visto; el Ayuntamiento aprobaría en pleno aquello, pero luego no se aplicaba en los presupuestos municipales de los siguientes años ni en Recursos Humanos, ni en nada... Fue una declaración y unos argumentos que vinieron muy bien en su época a los políticos, pero luego no se hacía nada. Sí que nos ha venido muy bien a los técnicos, pero...

Otro factor que tiene que ver con esto es la crisis, pero no es el único. Aunque en 2008 y 2009 aún no afectaba la crisis, que empezaba, pero todavía los presupuestos de 2008 no se había hecho nada de recortar y en 2009 tampoco; pero a pesar de eso, no recogían la voluntad de poner los medios ni la estructura para apoyar el PMUS. Luego ya llegó el 2010 y fueron presupuestos de recortes. De todas formas, ha servido más desde el punto de vista de las ideas, de referencia, de apoyo...

También ha habido una gran dificultad respecto al propio entendimiento del documento de los políticos que estaban gobernando, y en general de todos. Los políticos no eran muy conscientes de lo que estaban aprobando. Te voy a contar una anécdota, en 2010, siendo alcalde Odón, me entero de que hace unas declaraciones en la prensa de que va a hacer un PMUS para San Sebastián (cuando ya estaba aprobado), y que está hablando con unos asesores para elaborar el Plan. Le dije pero Odón... A mí se me cayó el alma a los pies. Había venido un nuevo consultor, Salvador Rueda, y convenció a Odón de que había que hacer un Plan de Movilidad, y Elorza le compró la idea, y salió en la prensa. Sería sobre 2010, e incluso en los cursos de verano de la UPV había un curso sobre movilidad sostenible, y para ello se

invitó a Salvador Rueda para que comentara la necesidad de realizar una propuesta de Plan de Movilidad, y mi charla posterior a la de Salvador Rueda era para explicar el PMUS de San Sebastián aprobado recientemente.

Había un problema económico. Con la crisis, pero había también falta de coordinación; los políticos tampoco han interiorizado que lo que se aprueba exige poner medios, ejecución, desarrollo... Están de acuerdo con las ideas generales, pero no entran en ello porque no lo discuten; se aprueba porque está bien para la ciudad, pero el siguiente paso... No son conscientes, no lo han interiorizado; aprueban las ideas generales porque se les ha convencido, porque está muy bien, pero luego no lo asumen.

El PMUS ha corrido un riesgo importante: que se aprobara y quedara todo en aguas de borrajas; que hubiera un proyecto CIVITAS, con dotación económica importante, y que se ha ido desarrollando, ha servido para poder llevar a cabo las medidas del PMUS. Por otro lado, se ha utilizado el PMUS casi sin necesidad de justificación porque estaba aprobado y se tenía que poner en marcha; cada una de las medidas que se implantaba ya estaban aprobadas en pleno y, además, porque se había conseguido dinero de Europa y teníamos ese compromiso con Europa. El CIVITAS tenía un presupuesto de unos dos millones de euros, la mitad aproximadamente para Dbus y el resto para el ayuntamiento.

Sobre la participación del PMUS ¿cuál fue tu papel?

Yo solía organizar el Consejo de Movilidad que lo convocaba el Concejal. Estuve con tres concejales, Ernesto Gascó, Marabi Lacauce (cuando Ernesto se fue al Gobierno Vasco) y Jon Albizu, que es el actual. La participación es necesaria absolutamente, está definida razonablemente, aunque le falta concretar. Cuando llegue a Movilidad y vi el Consejo Asesor de Movilidad intenté estructurarlo, sin éxito; quería darle una estructura, definirlo, marcar unos objetivos, que hubiera una serie de reuniones anuales, organizarlo por áreas de trabajo y temas distintos. Ahora yo creo que se está estructurando desde el punto de vista municipal, de cómo tiene que ser, pero yo creo que sigue sin estructurarse, ni desde el punto de vista del contenido, ni de la eficacia del propio Consejo de Movilidad. Lo intenté desde el punto de vista del funcionamiento pero no había ningún interés ni político, ni tampoco técnico. Es una herramienta muy poderosa, pero había muy poco interés en utilizarlo, se ha usado y me da la impresión que se va a seguir usando simplemente para la gloria política.

Pero el objetivo ¿cuál era?, ¿se dan los documentos?, ¿se debaten?, ¿se aprueban?

No había nada establecido, se hace en función del interés del Concejal de turno. Han utilizado el Consejo de Movilidad como una herramienta a su servicio, para decir que esto ya se ha presentado o aprobado.... Y el resto de los grupos políticos también lo utilizan para decir “eso no está bien o no se ha votado”... El Consejo está bien como idea, pero....

¿Cada cuánto se reunía?

No había nada, no había una periodicidad. Se reunía cuando quería el Concejal. Yo quería que se hiciera con una cierta regularidad: cuatro reuniones al año, monográficas, etc...quería forzar para que hubiera una sobre transporte público, otra sobre bicicleta, otra sobre los peatones, otra sobre seguridad vial....Ha servido para sacar las cosas en función del interés, lo cual está bien. Por ejemplo, un concejal quiere sacar un bidegorri a no sé dónde; en función del político que estuviera como concejal de Movilidad pues se preparaba una reunión con el objetivo de sacarlo, se presenta para que salga, para que le dé legitimidad. Pero yo creo que el Consejo y la participación tienen mayor potencial de lo que se le da. Se convierte al final en un rifirrafe político. El del equipo de gobierno y el de la oposición aprovechan para lanzar sus mensajes, y eso es lo que tiene menos interés, para discutir de política hay otros foros... El interés del Consejo está en la participación de los ciudadanos. Pero si ha servido; que yo recuerde, hemos presentado un Plan de impulso de la bicicleta con una batería de unos 10 tramos ciclistas, algunos conflictivos o complicados; pero en ese debate surgieron pegos y fue posible hacer cambios, fue muy útil. También sirvió para un cambio en el tráfico: se presentó un estudio de tráfico, un concurso de ideas, un estudio posterior. Si ha servido.

Si te parece repasamos algunos temas del PMUS, comencemos por la movilidad ciclista.

Las cosas que yo recuerdo: una, era ampliar la red de bidegorris y otra, la bicicleta pública, sobre la que tengo mis muchas dudas. Planteé llevarlo desde Dbus pero no me dejaron, el Ayuntamiento no lo veía. El concepto de bicicleta pública, tal como lo entiendo yo, debe ser un modo más, una etapa más del viaje en transporte público. Creo que los ciudadanos deberían entenderlo así, me criticaron mucho por verlo así. Tengo muchas dudas tal y como se está haciendo, en general, primero por los altísimos costes que suponen las bicicletas, llevar las bicis de un sitio a otro. Yo tengo muchas dudas. Yo no sé, no sólo San Sebastián, veo Sevilla, Barcelona, y tengo grandísimas dudas sobre la sostenibilidad de ese modelo. Hay muchas ciudades donde se han eliminado. Yo en el ayuntamiento proponía otras ideas, quizá eso está en contra de los PMUS porque el dinero es limitado, igual si dedicas dinero a que la gente

tenga su bicicleta, y generas espacios de aparcamientos seguros en las ciudades, cerca de sus casas..., esto está sin solucionar. En los usuarios, la gente más proclive a utilizar la bicicleta son quienes necesitan más ayuda, es el modo más lógico. El otro sistema, de las bicicletas eléctricas, es más para una forma de ir ganando al turista, pero no lo veo. Las bicicletas eléctricas quizás... para las zonas de pendientes, pero no han puesto estaciones en las zonas altas, un vecino de Alza que coja la bici para subir, luego tendrá que ir alguien con un coche a recoger esa bicicleta y bajarla; me parece complicado. En el PMUS lo que me llamo la atención fueron los altísimos puntos de estacionamiento de bicicleta pública que se incluyeron. Luego tal y como se ha llevado, ha sido una utilización política.

La red de bidegorri del PMUS se ha ido desarrollando y se ha realizado con una red mallada. El túnel de Morlas fue una buena idea pero fue más algo simbólico que otra cosa: decir que utilizas un túnel ferroviario, es muy mediático, pero yo creo que lo fundamental es mallar la ciudad, y eso sí que se ha hecho. En los años que yo estuve se hizo un mallado importante, lo que falta es una conexión con la periferia que es el siguiente paso. Creo que se está haciendo.

Otro tema: la intermodalidad con el transporte público.

En la zona llana, en el centro de la ciudad, la intermodalidad no parece muy importante. Lo que se ha hecho es poner medidas para que la bicicleta entre en el transporte público en las zonas altas a determinadas horas... eso se hizo aprobando un punto específico para las bicis. Está en nuestra página web, teníamos una propuesta de mejora. La legislación española no permite las vacas, las ITV's tampoco. Se anuncian en algunos casos pero no se pueden poner. El Reglamento de Circulación prohíbe este tipo de elementos, se ha planteado varias veces y no habido forma. El Reglamento de Circulación prohíbe expresamente que haya elementos en la parte delantera del autobús. Además, hay un problema de seguridad, en la parte de atrás no puede ser por que el conductor no lo puede controlar, en la parte de delante impide que funcionen otros mecanismos como el escamoteable. Es un tema de cierta complejidad. En Europa la legislación es la misma, en Estados Unidos en interurbanas funciona, no en urbanas.

¿En San Francisco funciona en urbanas?

Tiene que ser en líneas donde la velocidad no es muy alta. Propusimos unas mejoras en la ampliación de horarios y frecuencias. Las plegables pueden entrar todas, es una buena solución, yo intenté hacer un proyecto con plegables, de hecho yo propuse subvencionar las plegables a los ciudadanos.

El tema de la conexión con las líneas interurbanas y con el ferrocarril, ¿qué futuro hay en la intermodalidad con el transporte público?

Es fundamental. Además, como se ha creado la Autoridad de Transporte de la Diputación (también está el Ayuntamiento) desde hace 3 o 4 años, pero está pendiente; es la propia Autoridad de Transporte la responsable, hace 3 o 4 años que lleva funcionando, pero por el momento no ha hecho nada. Hay dos temas que debería afrontar, uno la intermodalidad y otro los parkings disuasorios o de conexión que estuvieran bien dotados de transporte público urbano para la gente que viene de fuera. Nosotros hemos ido haciendo cosas...

El problema es que han ido a poner la estación de autobuses donde la intermodalidad es más difícil. Llegan sólo las líneas de RENFE, y se supone que también llegará el AVE. Yo discrepo totalmente con la decisión tomada, creo que es un error muy grave. Creo que el punto donde estaba definido en Riberas de Loyola era el idóneo, que ya estaba definido en el Plan Estratégico de la ciudad de hace 10 años. Por aquí pasa el Euskotren, es el punto de entrada de todas las líneas de autobús, y todas las líneas de comunicación con todos los barrios de la ciudad, es un barrio muy poblado. Atocha se puede quedar pequeña pronto, no hay espacio. Me parece que ahora lo han metido en un lugar donde no hay espacio. Hay que poner un carril bus que va a colaborar a atascarse más. Es un barrio muy potente Riberas de Loyola, y tiene todas las posibilidades. En el caso más céntrico, en la propia estación no hay sitio. Los autobuses se deberán ir de allí para poder hacer los tiempos de descanso. Además, han tenido muchos problemas en la construcción ya que está al lado del río. Habrá que crear líneas para ir a la universidad, a los hospitales, etc... Lo que aún no sabemos es si van las interurbanas de los pueblos y las de largo recorrido (por ejemplo, Madrid-San Sebastián). No está decidido, pero les pilla a desmano. La estación la paga el Ayuntamiento.

Ha habido lío político, los cambios han hecho que todo se confunda, Odón, y la oposición quería en un principio llevarlo a Riberas de Loyola, luego cambió; pero Bildu quería que fuera a Riberas.... ¿Quién ha pactado?: PNV+PP y PSOE, sabiendo que ese sitio es el peor.

El transporte público tiene aportación pública; de las tarifas, el usuario paga aproximadamente el 60%-70% y el Ayuntamiento el 30%-40%, no tienen ayudas, ya que es un tema transferido a la autonomía, y la autonomía dice que es un tema de diputación foral, y la autoridad foral no pone nada. Las únicas ciudades que no tienen apoyo al transporte público son San Sebastián y Vitoria. Los ratios son muy interesantes y me parece importante resaltarlos, son mejores que los de las ciudades grandes y que

de las empresas grandes. El coste por viajero es 1,20 euros, y el precio del billete medio es 0,70 euros, si cobráramos a 1,20 todos los viajes no sería necesario ninguna aportación; además, tenemos sistemas tecnológicos de optimización sobre velocidad comercial que hacen que el sistema sea óptimo. En las ciudades están entre 4-5 euros-viaje. Es un transporte muy eficaz desde el punto de vista del servicio y de muy buena calidad. El Gobierno Vasco solo paga por tranvías o metros, no por autobuses, es totalmente discriminatorio para los ciudadanos, para los usuarios. Si nos dieran el dinero que les da el Estado a otras ciudades, tendrían el mejor sistema de transporte público del mundo. Podríamos hacer otras cosas.

¿Qué opinión tienes sobre las actuaciones relacionadas con peatones del PMUS?

Se han hecho un montón de cosas, relacionadas con el PMUS, y bien. Yo le propuse al Concejal las propuestas de salones peatonales, la primera experiencia la vi en Nueva York. Y me gustó mucho, no es caro, y yo creo que están bien, y ese es el camino. La principal protesta fue del propio Concejal, que pone pegos, y del Departamento de Movilidad. Una persona me decía lo bien que ha funcionado las peatonalizaciones de este verano, ha sido una gozada, la gente en las terrazas, caminando, etc. . Jon (concejal) piensa que es una peatonalización que beneficia a los de los establecimientos de los bares y restaurantes. Pero es positivo desde el punto de vista del ciudadano; yo creo que hay que saber conjugar, que hay que dar vida a las calles, hay que regularlo, y poner límites. Los niveles de ruido se han incrementado, pero para que sea compatible hay que poner unos límites, unos horarios...

Fomento del transporte público en autobús...

Los niños en los autobuses pueden ir solos a partir de los 8 años; estamos potenciando muchísimo que vayan solos en los autobuses, hacemos permanentemente visitas a los centros escolares, vienen a visitar Dbus, suben a los autobuses, les llevamos a talleres, les subimos para que vean los talleres. También los colegios para sus actividades (van al teatro, a la piscina, etc.) utilizan el transporte público, van con una tarjeta colectiva, tienen que avisar previamente. El transporte discrecional nos denuncia. Solo necesitamos que los colegios nos avisen para poder organizar refuerzos y dimensionar los servicios.

Por otro lado, el turismo no está suficientemente organizado; el turista se mueve mucho por el centro y cogen poco en el autobús; en algunas zonas por ejemplo hemos mejorado los servicios, como al camping que está alejado; hemos mejorado y reforzado los servicios, especialmente en verano, hemos llegado a acuerdos con ellos para dar información.

También en eventos, hemos conseguido por primera vez que la prensa del festival de cine utilice el transporte público en lugar de los autobuses privados. Nosotros ofrecemos a los organizadores de cualquier evento la opción de poner transporte público, les ofrecemos el transporte público pero lo tienen que pagar.

Carriles bus, ¿desde cuándo existen, cuántos kilómetros?

Ha crecido también en base al PMUS y a otros proyectos. Viene en la web, si quieres algún dato concreto me lo pides. Me hace falta mirarlo, les voy a decir que me saquen el dato... Posiblemente el primero fuera el de la calle Urbietta, no me acuerdo, es está en la calle paralela a Euskotren. Lo que se ha ido haciendo es crear carriles bus en los ejes principales de la ciudad. Inicialmente se establecieron en las 4 calles principales, luego se ha ido completando en los últimos años en aquellos puntos donde pasa un mayor número de usuarios. Es un criterio selectivo de tal manera que se pongan allí donde hacen falta, no donde no hacen falta. Se han generado dos líneas de transporte público que son las primeras experiencias de BRTs urbanas en España: una va desde Bulevar-Avenida-La Concha-Avenida Tolosa-Universidad, Parque Empresarial hasta Txiasu (una línea muy poblada), y la otra va por Bulevar, por todo el Centro-Amara-Anoeta hasta Hospitales y Miramón; con frecuencia entre 5 y 6 minutos, y entre 6 y 8 minutos respectivamente. Son líneas donde el porcentaje de carril bus es muy alto, no es 100%, porque no era necesario; se encuentra entre 60-70% del recorrido es en carril bus, con frecuencias altas y criterios de gran calidad hemos logrado unas líneas de mucho uso, de gran eficacia y con velocidades comerciales muy altas.

En los otros ejes lo mismo; hemos conseguido en la parte muy alta que la mayoría de los trayectos sean en carril bus. En un principio eran con separaciones físicas, pero se han ido sustituyendo por cámaras que van instaladas en los autobuses que controlan el carril bus, y se sanciona directamente; aquí tenemos problemas con la Agencia Vasca de Protección de Datos que lo ha paralizado, algo katzkiano, pero bueno, muy político; en general los carriles se respetan; se ha conseguido que se respeten.

Además, hemos hecho un sistema de prioridad semafórica; es muy interesante, está muy ligado al funcionamiento del carril bus. Donde no hay carril bus, se pone prioridad semafórica. Hemos puesto 80 puntos de prioridad semafórica, es automático, nadie lo controla, hemos puesto unos parámetros en función del retraso que lleve el autobús, y en función de ello, el autobús va pidiendo que se vayan abriendo los semáforos, se le enciende la alerta y va abriendo semáforo. Hay 12 km de carril bus, se

supone que el 21% de los kilómetros realizados por los autobuses de todas las líneas y en todos sus recorridos son los que van por carril bus exclusivo. Lo que hemos conseguido es que la velocidad comercial sea buena, estamos en torno a los 17 km/h; estamos en cifras de tranvía, es fundamental, ahorramos mucho en consumo energético, porque ahorramos en autobuses.

Las intervenciones de tráfico calmado, de tráfico de coexistencia, estrechamientos, de las calles de coexistencia... ¿Cómo ha afectado a la operatividad del transporte público?

Se ha hecho en ejes donde no afecta al transporte público; el transporte público pasa en el borde. Este tipo de actuaciones se han hecho en zonas donde no pasa el transporte público, se encuentra en el borde. En algún caso se tiene que pasar.

¿Como ves el transporte vertical?

Lo lleva directamente el ayuntamiento.

¿Cuál es la situación de los autobuses accesibles?

Creo que Dbus ha sido la ciudad donde primero se ha contado con el 100% del transporte accesible, hemos sido la primera empresa en España en tener autobuses accesibles. Hemos trabajado mucho con las asociaciones, hemos puesto validadoras en el centro de los autobuses para que mejoraran el acceso, estamos haciendo cosas permanentemente. En 2001 comenzamos a hacer accesibles los autobuses, y en 2009 se alcanzó el 100%. Era uno de los objetivos del PMUS.

¿Cuál es la evolución del número de viajeros en los últimos años?

El uso del transporte público ha crecido mucho en los últimos años desde 2003 a 2012, y fundamentalmente entre 2008-2012 porque ha habido un incremento de oferta; se han puesto microbuses a los barrios que antes no tenían. Se ha llegado al 99,99% de cobertura territorial, esto ha hecho que crezca de forma importante. Se ha mejorado mucho las comunicaciones interbarrios. Este es el caso de San Roque que nunca había tenido transporte público y se han puesto microbuses que van hasta el centro, con lo cual comunicas toda la zona alta Aldaconea (Egia); hay otro microbús que va a esta zona alta desde Zarroaga (Riberas) hasta la Falda Golia. Puedes ir a los barrios desde distintos sitios, se ha hecho mucha comunicación entre barrios que no existía, con lo cual tiene una utilización muy alta.

El periodo de crisis no se ha notado mucho hasta 2012, y el uso ha ido para arriba. Los datos registran una bajada de usuarios en parte por la crisis y en parte por el nuevo sistema de pago creado por la Autoridad de Transporte Territorial de Guipúzcoa; ha creado una forma de "monetica" mediante tarjetas, que ha cambiado la movilidad. Nosotros, por ejemplo, teníamos un sistema de bonos mensuales que se había creado en 2008, que tenían una gran utilización para adultos, y uno especial para jóvenes, muy utilizado por estudiantes, y además les servía para el ocio nocturno; estos han desaparecido.

Ahora el sistema de descuentos es progresivo frente al plan anterior donde había un bono mensual y otro por el que cual, cada viaje valía lo mismo a partir de un cierto número de viajes; te compensaba tener el bono mensual, y muchos usuarios estaban en estos tramos, y eso incentivaba su uso.

Con el nuevo sistema se ha encarecido el viaje, ahora el descuento va aumentando en función del uso. Los que utilizaban el bono mensual ahora gastan más dinero; se ha desincentivado, estos tenían una media de viajes de 80-90 viajes mensuales y ahora tienen entre 60-70; en este colectivo hemos perdido viajes, también entre los viajeros eventuales: el ocasional que utilizaba el transporte esporádicamente, y que suponían el 12-15% de los usuarios, y estos han ido, no se sabe dónde.

Tenemos datos de familias de 4 miembros que utilizaban el autobús para ir al Centro; ahora les compensa coger el coche y pagar la OTA. El sistema beneficia mucho la intermodalidad, sobre todo cuando acumula viajes para los que vienen de fuera; se benefician los interurbanos-urbanos, ha mejorado el viajero de la provincia, se están produciendo ajustes, pero de entrada, en el momento de la integración tarifaria perdimos viajes. Ahora estamos empezando a recuperar. Se ha producido otro hecho, con la tarjeta única y es que no se sabe si los viajeros usan el urbano o el interurbano; se utilizan autobuses interurbanos y el ferrocarril para hacer viajes urbanos. Ha habido un transvase de Dbus a los interurbanos metropolitanos de Lurraldebus al hacer paradas urbanas... Aparentemente desde el punto de vista de la movilidad no es malo.

Las paradas coinciden con las urbanas; esto desvirtúa y desconfigura el dimensionamiento de la flota, igual hay que rebajar las frecuencias. Si quitamos autobuses, perjudicamos a los que están en la parte final/inicial del trayecto. Si supiéramos cuáles cogen y de dónde vienen, entonces lo podríamos dimensionar adecuadamente. Tendrá que haber una regulación. En la Autoridad de Transporte el peso del Ayuntamiento es muy bajo, es del 6% ya que no hay aportaciones económicas. El 40%, del Gobierno Vasco, y 40%, de la Diputación Foral de Guipúzcoa, y el conjunto de los municipios tienen un 20%. Por eso, en la integración tarifaria tiene un peso favorable a lo interurbano. Con la integración tarifaria ha

habido una pérdida de viajeros que se han ido a otros medios. Antes el sistema era plano, les servía para el ocio nocturno, independientemente de que se usara, pagabas siempre la misma tarifa.

Polígonos industriales, ¿tenéis pensado algo con el transporte público?

Depende de cómo estén configurados los propios polígonos; si son más urbanos o menos urbanos. Miramón es un caso de relativo éxito, bueno, poco éxito si vemos cuántos van en transporte público con respecto al coche, pero si hay alguien que coge el transporte público; y si se mejorara el transporte público, la gente lo cogería. Hemos hecho estudios de movilidad a los polígonos, se intentó regular el aparcamiento desde el ayuntamiento, se intentaron hacer cosas, algunas se han hecho, pocas... hemos trabajado con todos los polígonos.

Desde Dbus lo que se hizo fue intentar mejorar el transporte público. Hay una propuesta de mejorarlo en Igara, donde falta espacio para aparcar, y por eso utilizan el transporte público. En el Parque Tecnológico en Miramón hay suficientes plazas de aparcamiento, cuando hay sitio es imposible hacer nada. Aquí hicimos una experiencia piloto en 2012 y pusimos un autobús lanzadera durante unos meses, y fue fatal. Había un autobús exprés que llegaba cada 6 minutos a la entrada del Parque, y otro autobús que les dejaba en las distintas empresas. Hemos puesto otro en el Polígono 27, con un aparcamiento caótico, pero que tiene espacio para aparcar; hemos puesto una línea en horas punta que recorre toda la ciudad, tiene cierto uso, pero limitado; pueden ser que los usuarios sean técnicos y que usen más el coche; pero en San Sebastián se busca la eficacia, si el autobús funciona, pues lo cogerían. Ahora tenemos otro proyecto para este polígono de un autobús lanzadera que conecte con los autobuses y con los trenes, es muy difícil que renuncien. Pero si puede aparcar, van a ir en coche. Con los que van a Igara funciona porque no hay sitio para aparcar, las ventajas son todas: económicas, ahorro de tiempo, comodidad... La OTA se había pensado poner en todos los polígonos, lo pedían ellos como en el Polígono 27, pero luego la gente se echó encima.

¿Podrías señalar las debilidades del PMUS? ¿y que cambiarías para mejorarlo?

Yo creo que el PMUS como documento, a mí me parece muy bien como está; recoge lo que hay que hacer, los plazos, los tiempos, los tipos de medidas, independientemente de algunas medidas concretas como la bicicleta pública, el coche compartido que no termina de arrancar. Es una herramienta necesaria pero a la que le falta ir asociada a la aprobación de un presupuesto en Pleno. Le pasa a muchos documentos. Por aquella época aprobamos un Documento de Seguridad Vial, asociado al PMUS con el consenso de las asociaciones de automovilistas, ciclistas, etc... pero sin estar ligado a una dotación económica... Es lo que le faltaría, sería muy difícil aprobar.

Resumiendo. En primer lugar el tema económico, y en segundo, lo que le falta al documento es la implicación política. El ejemplo del alcalde Odón es significativo. Es muy difícil que haya un seguimiento adecuado, si no hay una interiorización, sin un conocimiento previo; el concejal Ernesto Gascó tiraba del PMUS pero estuvo muy poco tiempo (unos meses). Ahora se sigue el PMUS con el nuevo Concejal lo cual es positivo, y cree en ello; lo que no sé es qué capacidad tiene para tirar adelante y de ir aplicando las medidas. En muchas ocasiones veo que algunas medidas son una apuesta por el interés personal, otras no, independientemente de la parte política. Tampoco puedo decir que no llega a ser el PMUS algo interiorizado todos los agentes, el que quiere que le sirva, le sirve, y al que no, pues no le sirve. Si fuera el alcalde de esta ciudad haría un PMUS que cogería el anterior que ya existe, y lo haría de forma parecida; actualizaría la información en base a lo que hay en este.

16. Entrevista a Josu Benaito Villagarcía

Geógrafo, Jefe del Departamento de Movilidad

Departamento de Movilidad del Ayuntamiento de San Sebastián-Donostia, 3 septiembre del 2014.

¿Podrías describir los antecedentes del PMUS de San Sebastián?

Es el trabajo que se venía haciendo más o menos, desde finales de los ochenta-principios de los noventa. El antecedente más importante fue la realización del Avance del Plan General que comienza en 1991, donde por primera vez en España, yo creo, que se definían los peatones y ciclistas como modos de transporte, y redes específicas para estos medios de transporte, lo mismo que podía tener el transporte público, y que desde luego lo habían tenido los automóviles. A partir de esas propuestas del Avance del PG, se empezaron a realizar Planes de Circulación y Transporte en ciertas zonas de la ciudad, se empezaron a hacer peatonalizaciones, y posteriormente también la realización de una red ciclista que abarcara prácticamente toda la ciudad.

El PMUS se aprobó en septiembre del 2008, en torno a la Semana de la Movilidad del 2008, pero llevabais mucho trabajo ya avanzado ¿Qué aspectos clave podrías señalar?

Lo que se quiso hacer con el PMUS fue dar una continuidad a todas las políticas que se venían realizando desde hace 20 años atrás de la aprobación del PMUS. También trabajar otros sectores donde se había actuado muy poco. Teníamos unas buenas condiciones en el transporte público, se estaban montando buenas condiciones en peatones y bicicletas... Pero había otros temas donde teníamos problemas como la distribución de las mercancías, la evaluación y seguimiento de resultados como la contaminación, el consumo energético, etc... y eso también había que reflejarlo en el PMUS, como objetivos. Aunque, como luego veremos, los objetivos eran muy ambiciosos y muchos no los hemos podido abordar.

¿Recuerdas cuando fue aprobado en pleno municipal, la fecha y las circunstancias?

No, no lo recuerdo

¿Se realizó una presentación pública, oficial del PMUS?

Si, se realizó un proceso de aprobación del PMUS a través del Consejo Asesor de Movilidad, se presentó y se plantearon posibles alegaciones y luego se llevó a la aprobación definitiva...

¿Cuál es el origen y en qué momento surge el Consejo Asesor de Movilidad?

Tiene su origen en los cambios de tráfico que se hicieron en 1993, previos a la peatonalización del eje Boulevard-Pl. Bilbao; se montó debido a las polémicas que surgieron a partir de estos cambios en el tráfico y en un principio funcionó como un Consejo Asesor de Tráfico, posteriormente se le dio el nombre Consejo Asesor de Movilidad, fue el primer Consejo participativo sectorial que se constituyó en el ayuntamiento.

¿Este Consejo fue anterior o posterior al que surgió en Barcelona?

JB. Supongo que eran paralelos; es el momento cuando se comenzaron a hacer los primeros pactos de movilidad. Yo creo que primero fue el Pacto de la Movilidad de Barcelona, y luego el de San Sebastián, fue paralelo con poca diferencia de tiempo.

¿Y en el Pacto de la Movilidad de San Sebastián que firmasteis en aquel momento, se reflejaba de alguna manera ese futuro ya el Plan de Movilidad?

Yo creo que no, bueno tú sabrás más, pero creo que realmente que cuando se comienza a hablar en España de PMUS fue en la segunda mitad de los noventa, antes no se hablaba en España de Planes de Movilidad Urbana, se hablaba de los Planes de Desplazamiento que hacían en Francia y de la posibilidad de hacer un instrumento similar en España.

¿Podrías enumerar los objetivos más importantes del PMUS?

Los objetivos eran promocionar los modos más sostenibles: peatón, bicicleta, y transporte público..., reducir el uso del automóvil privado, y luego había, digamos objetivos más concretos relativos al aparcamiento de automóviles a la reducción de emisiones, fundamentalmente de humos, a la calidad del aire...

¿Podrías definir las fases de un PMUS? ¿Y en qué fase se encuentra San Sebastián?

Además de llegar a la aprobación, luego el desarrollo de nuestro PMUS, tenía un montón de objetivos sectoriales y una serie de programas de actuación. La idea era ir desarrollándolos y además ir haciendo un informe bianual de evaluación. Que no se ha hecho. El plan tenía un horizonte bastante largo, porque era hasta el 2008-2024, de tal forma que muchas actuaciones son a largo plazo. Ahora en el 2014, lo que queremos es hacer es una revisión de este PMUS, y ver que ha pasado en estos seis años y ver que nos faltaría. La verdad es que el PMUS sirvió en buena parte para estructurar las medidas que luego se realizaron con el programa CIVITAS que se hizo prácticamente a continuación del 2009-2012. Muchas de las medidas que estaban planteadas en el PMUS se trasladaron al CIVITAS y se pusieron en marcha. Lo que hemos visto es que no ha habido suficiente capacidad en la Dirección de Movilidad para hacer un seguimiento continuado del PMUS y para ir valorando si se estaban cumpliendo los objetivos.

¿Crees que sería posible hacer ese seguimiento anual?

Yo creo que anualmente es excesivo me parece, por eso al principio se plantaba un informe de evaluación bianual, pero tampoco se ha podido; ha pesado más la continuidad de las actuaciones de la Dirección de Movilidad, que el PMUS sirviera realmente como un impulso, para dar un salto, el PMUS no ha hecho nada que la propia dinámica ya estaba desarrollando.

¿Con la revisión del PMUS se podría hacer una especie de balance para el seguimiento?

Yo creo que la revisión consistirá en un análisis y unas propuestas. El PMUS cuando se hizo, peso mucho en su redacción la consulta externa, y hubo poco debate y reflexión interna para su redacción, no era un traje a medida, no habíamos adaptado lo suficientemente esa propuesta que venía de una consultora externa, a las posibilidades reales de las actuaciones y de las medidas, que será lo que tengamos que hacer ahora.

¿Pero fue un proceso debido a las ayudas que se solicitaron?

Creo que no, no recuerdo si pedimos ayuda.

Si había al menos ayuda del EVE ¿Quizás si se hubiera pensado en un plazo mayor hubiera sido un proceso más calmado, más tranquilo, más reflexionado?

No, creo que no, porque a veces también haces un proceso más calmado y no terminas nunca. Ahora lo que vamos a intentar hacer, es ver los resultados, la evolución que se ha tenido realmente sobre lo que se preveía en el PMUS, y cuál ha sido el resultado, y más que en datos que pueden ser más o menos positivos, ver en qué campos se ha trabajado y en cuáles no.

¿Sobre la participación, podrías explicar el proceso que llevó el PMUS?

La propuesta ya redactada fue del PMUS fue al Consejo Asesor de Movilidad, entonces, las entidades que están en el Consejo, sí que pudieron conocerlo y aportar cosas, lo que yo recuerdo las que más interés pusieron fueron las del grupo de mujer y ciudad, presentaron diversas consideraciones sobre el tema de movilidad diferencial por género, y también sobre aspectos del documento para que tuvieran una visión más equilibrada entre género. Del resto de entidades no recuerdo que hubiera muchas alegaciones, no hubo muchas aportaciones.

Dentro del PMUS también se preveía que hubiera un documento sobre participación ciudadana que está reflejado en el capítulo 12 y un anejo sobre el proyecto de participación pero no se llegó a elaborar. En principio lo iba a elaborar el Departamento de Participación pero al final no hubo capacidad para ello.

Digamos que en los últimos seis años, desde que se terminó el PMUS, el Ayuntamiento sigue impulsando todos los temas de participación. De hecho, ahora se está en un proceso de revisión y elaboración de nuevos reglamentos de participación. Se trata que el nuevo Consejo Asesor de Movilidad se dirija desde los propios participantes, que tengan un papel, que redacten el orden del día y demás, que ahora vienen dados por el equipo de gobierno.

En cuanto a la participación territorial, hay un instrumento de participación por barrios en el Ayuntamiento, y digamos que se reciben propuestas desde los distintos barrios de forma más o menos continua, pero en su día no se sometió el PMUS al Consejo de Barrios.

¿Cada uno de los sectores elabora documentos, tienen dotación presupuestaria?

Sus representantes son organismos o agentes sociales (ciclistas, taxistas, repartidores, asociaciones de motos, discapacitados, comerciantes, la cámara de comercio, mercantil, las compañías de transporte, el transporte público, la universidad, etc....) entonces el nivel de participación, bueno, pues, no es muy alto, no hay mucha dedicación por parte de las asociaciones, no hay un presupuesto que se les dé a las asociaciones por participar en el Consejo.

¿Me refería más si se asignaba presupuesto para estudios sobre algún tema?

Hasta ahora no, lo que pretende en el nuevo reglamento es ir en esa línea, es decir si se crea un grupo de trabajo y se decide que hay que realizar un estudio sobre el taxi, se encargaría un estudio en este sentido. Hasta ahora no ha sido así.

¿Qué cargo tenías y cual fue tu participación durante la aprobación del PMUS?.

En aquel momento era el Jefe de Sección Técnica de Movilidad, y trabajamos en la elaboración del plan del PMUS y en el seguimiento de los trabajos que elaboró la consultoría externa.

¿Crees que se han cumplido los objetivos?

No, no se han cumplido. Hay muchos programas de trabajo que estaban en el PMUS, que ya no recuerdo como se definían, programas y propuestas que apenas se han tocado. Viendo la Lista de programa por ejemplo comunicación, divulgación, marketing, distribución de mercancías, gestión de flotas de vehículos limpios, hemos podido hacer algo desde proyectos europeos, pero muy poco desde la dedicación propia de los departamentos sino hubiéramos tenido ese tipo de ayudas o exigencias.

Lo que hay que decir, es que en el 2008 se redacta el PMUS y se aprueba, y es justo el momento en que comienza la crisis, y lo veremos ahora, pero seguramente los objetivos de reducción de tráfico se han cumplido pero no por nada que tenga que ver con el PMUS, sino por las consecuencias de la bajada de la actividad económica.

¿Crees que la población conoce el PMUS?

No, no sabe, aunque hemos hecho algunos folletos de promoción. Pero para que le llegue con incidencia a la población tienes que gastar muchísimo dinero y dedicar muchos esfuerzos. No tiene sentido. No compensa, no es la preocupación primordial del ciudadano saber que su ciudad tiene PMUS, le puede interesar que se hace un carril bici, o si peatonaliza una calle.

Pero si hacemos promoción de las medidas, de las actuaciones puntuales de la red de transporte público o de la red de bicicletas, además en los últimos años esa promoción ha estado ligada a proyectos europeos.

¿Cuáles crees que son las principales debilidades de la herramienta PMUS?

Yo creo que en general, es muy difícil que la mayoría de los ayuntamientos tengan capacidad para elaborar y gestionar correctamente un PMUS, tal y como se define. Se pone en algunos sitios que cada ayuntamiento tiene que hacer el PMUS adaptado a su realidad, que el Plan se haga como un traje a medida.

Además, yo creo que tenemos un problema en la administración pública, y es que cada departamento sectorial de la administración hace su plan, con lo cual la administración está llena de planes que a veces no son ni siquiera un plan, que no son más que una declaración de objetivos o intenciones.

Yo creo que el PMUS debería estar integrado dentro del PGOU, o habría que hacer una figura de planeamiento que integrara las dos cosas, y es posible que también otros planes de la administración, de una manera más estructurada. Siempre hemos dicho que la movilidad y los usos del suelo están indisolublemente unidos, hay que intentar que los Planes de Movilidad sean una parte más de todo ese Plan General de la Ciudad. Lo que pasa es que los PGOU en España en los últimos 20 años, o siempre casi, han estado enfocados al desarrollo y a la expansión de la ciudad; una vez que ahora las ciudades no se puede expandir, porque no hay motor económico, la gente no entiende para que son los PGOU: "si no voy a construir más ciudad ¿para qué lo quiero?. Pero lo que si es cierto que es necesario un plan de gestión de la realidad urbana.

En un nuevo enfoque de más gestión ¿Crees que no serían necesarias dos figuras distintas?

Yo creo que no, debería ser solo una, porque si no todo es muy complicado, tanto la elaboración de cada Plan, la participación, la información pública, el seguimiento, la gestión,... Por un lado al ciudadano hay que decirle, "te informo sobre el Plan General, te informo sobre el Plan de Movilidad, te informo sobre el Plan de Residuos, el de Sostenibilidad, el de Eficiencia Energética..."

¿Pero eso no sería un Plan Estratégico?

A mí el nombre me da lo mismo, tiene que ser un Plan de Ciudad, donde las cosas se coordinen y se estructuren. La legislación es un error, hay que cambiar las leyes en base a la experiencia.

¿Entonces tú no serías partidario de hacer una Ley como la catalana, que obliga a revisar el PMUS cada cierto tiempo?

A mí la obligación me parece bien, pero debe estar integrada en el urbanismo, porque si no es un poco locura. La coordinación es muy complicada, al que obligas a mucha gente a hacer un trabajo extra, a toda la sociedad a hacer varias reflexiones, es estar dando vueltas todo el rato a lo mismo. En Cataluña, aunque la legislación no es muy buena, pero la experiencia si lo es y los resultados también. En movilidad puedes no tener tanto respaldo legislativo porque esta menos estructurado, pero en el urbanismo tienes que tener muy clara la estructura, porque al final es el derecho de suelo lo que prima, que tiene una repercusión económica muy fuerte. No es como en movilidad, si un día vas a hacer una calle peatonal y luego no lo haces, nadie te va a decir nada porque no lo hayas hecho o nadie te va a decir que le indemnices.

¿Sabes que a partir del 1 de julio del 2014 obligan a todo el mundo que solicita la subvención de transporte urbano a contar con un PMUS? ¿Qué valor tiene eso?

A veces hay que dar pasos que no siempre son positivos. Al final, como hemos hablado en Cataluña, lo que hace falta es una cultura que vaya por detrás, está bien que existan leyes y que haya exigencias de cumplir el requisito para recibir una subvención, pero luego tienen una efectividad muy limitada. La cultura hay que ir haciéndola entre todos, de repente porque salga una Ley del parlamento de Madrid o del mundo, de Europa, que diga que todos vamos a ser maravillosos, eso no va a ocurrir.

¿Qué cambiarías del PMUS para mejorar la movilidad y la accesibilidad?

Nuestra idea es revisarlo, y hacer un documento más sencillo, que no llegue a una definición demasiado estricta en los programas de actuación que luego no es real. El PMUS marca unos objetivos, y como todas las previsiones en movilidad, fracasan. También ocurre por ejemplo con las autopistas de concesión, las previsiones de tráfico fracasan por la crisis económica.

Es muy difícil, pensar que vamos a modificar el reparto modal de tal o cual manera, hay que hacer horquillas bastante amplias. Yo lo que estoy viendo es que en algunas ciudades europeas se están planteando reducciones del tráfico motorizado impresionantes para el 2020-2030, ya veremos si se consiguen. Aquí se ha continuado una tendencia de crecimiento del transporte público urbano, pero a pesar de los esfuerzos, en los últimos años ha dejado de subir, la crisis ha llegado un poco más tarde que en el resto del país, pero en los dos últimos años se ha notado y se ha reducido el uso del transporte público urbano.

La bici ¿ha quitado coches?

La bici quita en un primer momento, quita sobre todo peatones y usuarios del transporte público, no tanto usuarios del coche, pero a largo plazo sí que quita vehículos, porque las personas que se van incorporando a la movilidad autónoma, los jóvenes, ahora tienen otra opción, ahora tienen la bici. El único estudio que tenemos un poco serio, nos decía que en la movilidad ciclista, de los nuevos ciclistas que se incorporaban, un 15% venían del coche. Es modesto, pero hay que tener en cuenta que cuando una persona adquiere un coche, es muy difícil cambiar las pautas de movilidad; el cambio se puede producir porque cambia de trabajo o de actividad o porque ya no puede usar el coche en sus desplazamientos diarios, pero es muy difícil cambiar. Ahora las nuevas generaciones que se van incorporando a la movilidad se plantean modos racionales, la bicicleta es una opción clara.

Antes has hablado de planeamiento, tenéis gran parte del tejido urbano compacto, pero también es verdad que tenéis una parte dispersa de polígonos, de urbanizaciones ¿Qué resultado tiene esto en la movilidad?

El proceso de urbanización en los últimos 20 años no ha sufrido tanta la dispersión urbana como otras ciudades porque no tenemos mucho territorio, el crecimiento ha sido bastante compacto. Se ha ocupado la Zona de Ibaeta y alguna zona de colinas para desarrollos residenciales pero en general, sin mucha distancia del continuo ya existente.

En cuanto a la actividad económica, se han creado polígonos que están fuera del continuo urbano, aunque están próximos. Son espacios para los que los viajes no motorizados no son planteables. En estas zonas los viajes en transporte público son muy complicados porque suponen un incremento del tiempo de viaje. Tenemos muchos polígonos de actividad económica de los últimos 20 años cuya movilidad está basada en acceso en vehículo privado en el 95% de los trabajadores y en aparcamiento gratuito.

¿También teníais pensado poner OTA en los polígonos?

JB. Teníamos pensado poner OTA al visitante. Lo que ocurre es que en la mayoría de estos polígonos a las 8 de la mañana están todas las plazas ocupadas, y los visitantes o clientes ya no pueden aparcar al llegar más tarde. Queríamos poner la OTA para tener unas plazas disponibles para los que visitaban el polígono. Pero hubo un movimiento en contra

Queríamos ponerlo básicamente en el de Igará, no sé si en Tsuazu y en Miramón, se planteaba la idea de ir trasladándolo a todos. En su momento no hubo manera, y ahora estamos esperando a que nos lo pidan. Era algo para favorecerles a ellos. El trabajador es el que se quejaba de que tuviera que aparcar un poco más lejos a 100 metros, si en la puerta de la empresa se ponía la OTA.

¿Cuál fue tu experiencia sobre las peatonalizaciones y los primeros carriles bici?

JB. El esquema de las peatonalizaciones es el mismo en todos los sitios, aquí el matiz o la diferencia, es que se planteó planificación de los peatones y ciclistas como modos de transporte más; se hizo primero en el Plan General, y luego se reflejó en los Planes de Circulación y Transporte.

Dar ese carácter al peatón y al ciclista, como modos de transporte, es la novedad. Al peatón no se le consideraba como objeto de la planificación urbana, y de hecho, estamos viendo que, hay ciudades europeas que todavía no lo consideran, ni siquiera como modo de transporte. Para la ingeniería de tráfico no existen los peatones; algunas son ciudades donde se da mucha importancia a la bicicleta, o donde hay mucho tráfico ciclista y tienen una red ciclista muy importante como Holanda, Alemania o Suiza... se preocupan mucho de la bicicleta, pero el peatón es un residuo. Los peatones no existen para la ingeniería de tráfico.

Volviendo a San Sebastián, se ponen en práctica esos Planes de Circulación y Transporte, cuya actuación más relevante en la zona central de la ciudad era el eje peatonal Boulevard-Plaza de Bilbao, atravesaba de norte a sur todo el eje del Ensanche del Siglo XIX. Y previamente se hacen unos cambios de tráfico para poder ajustar la red viaria a la nueva especialización de calles en zonas peatonales. Como en todos los sitios donde se ha planteado es una manera más o menos abierta, tuvo una contestación muy importante. Primero porque los cambios de tráfico fueron bastante traumáticos en algunos casos con errores más o menos considerables en el diseño, en la planificación y en la puesta en marcha, y luego porque había gente que no entendía que se transformaran las calles solo para peatones.

¿Pero la evolución fue buena?

Si, cuando a alguien le dices que salte que no le va a pasar nada, y le dices que salte y salta, y no le paso nada... hasta que no está al otro lado del río, no se lo cree.

Pero ¿cómo lo viviste tú?

Yo no tenía tanta responsabilidad como tengo ahora. Lo vi como un proceso de oposición de los comerciantes en contra de la peatonalidad. No había muchas dudas en el sentido de los peatones, pero teníamos unas propuestas elaboradas para 1991. Cuando cambia la corporación se desechan; pero luego se lo piensan, y deciden ponerlas en práctica, vimos que iban a ir para adelante, entonces sabíamos que salían, pese a las protestas.

En cuanto a los peatones no había muchas dudas. Una vez desaparecida la crítica, tampoco te planteabas cuantos años podría llegar a durar ese proceso. En la actualidad la peatonalidad está prácticamente concluida; una vez que se hace la crítica y desaparece, se produce una transformación de pasar a oponerse a las peatonalizaciones, a solicitar casi todos los comerciantes que se hicieran peatonales sus calles, eso sería a partir del año 1996 o 1997, pese a algún fracaso.

Lo más curioso era lo que pasaba con los ciclistas; cuanto se plantea la red de peatones y ciclistas, en ese momento la red ciclista se solapa con la de los peatones en la parte más central de la ciudad. ¿Porque?. Entonces pensamos en dejar ir a los ciclistas en coexistencia con los peatones. En ese momento prácticamente nadie veíamos la necesidad de hacer vías exclusivas para bicicletas en el centro de la ciudad. Significaba eliminar plazas de aparcamiento, que era uno de los problemas mayores de cualquier actuación peatonal. Si lo habíamos hecho como una apuesta de ciudad peatonal de primer orden, también se podía hacer con los ciclistas. Pero para los ciclistas no lo veíamos nadie, ni políticos, ni técnicos, ni activistas que se podía poner un carril bici en el centro de la ciudad en el año 1995.

¿Pero tuvisteis que hacer aparcamientos?

JB. No. Los aparcamientos para coches se iban haciendo dentro del Plan General donde había un Plan de Aparcamiento para coches; en el año 1993 se hace el Buen Pastor, se supone que con eso se justifica la calle peatonal y posteriormente se van haciendo más y más aparcamientos, el balance es que hoy hay más plazas de aparcamiento que hace 20 años.

Y con las bicicletas, pues el momento más duro fue el del bidergorri de La Concha; se genera un debate muy fuerte en la ciudad sobre la eliminación de un carril de circulación de coches para bicicletas, que es además, un debate que lleva muchos años desde el 1993 y 1994, y cuya obra se acomete en el

2002. En un principio la posición municipal era que no se podía hacer, luego se plantea en relación a la construcción del vial Amara – Ibaeta y parecía que ya se podía hacer; y como una fruta madura cae el bidegorri de La Concha, con una oposición muy importante de hosteleros y comerciantes. Te encuentras a gente a la que el bidegorri de La Concha le parecía una estupidez, y ahora esta superbién. Este es un cambio, una batalla que se va ganando.

Posteriormente comenzamos a hacer algunos cambios sustantivos para la bicicleta en la ciudad, y no hay ninguna oposición. Posteriormente se han hecho en el Boulevard, se ha hecho el carril de Easo, se ha quitado un carril para coches en Amara,... y sin problemas. Excepto alguna polémica temporal pero...

Cuándo tenéis protestas ¿Qué hacéis? ¿Os reunís con ellos?

No. Tampoco hemos tenido graves problemas. Es verdad que muchos carriles de la red de bidegorris los hemos hecho en zonas de nuevos desarrollos urbanos, y hemos aprovechado actuaciones en la zona oeste de la ciudad donde no tienes vecinos como en Avenida de Tolosa, en Riberas de Loiola también se ha hecho así, en el borde del río, y no ha habido muchos barrios afectados. En los del Centro no hay problemas. También es verdad que se han creado un montón de nuevos aparcamientos subterráneos y ha habido la posibilidad de transvase. En algunos casos se ha hecho con ajustes del viario con lo cual la incidencia sobre el aparcamiento ha existido; en el que hemos tenido más oposición es en el último que hemos hecho en Amara, que pensamos que la oposición ha sido más por oportunismo político que por un problema real ya que reducción de plazas aparcamiento ha sido muy pequeñas, y creemos que el beneficio en general, ha sido positivo pero bueno, pero no podemos decir que ha habido oposición de un barrio concreto.

¿La aceptación de las medidas ha sido simplemente dejar que pase el tiempo y ya está?

Es cierto que tenemos una ciudad en zona llana y una zona de laderas, la red ciclista va por la zona llana, y es allí donde más aparcamiento subterráneo se ha hecho. En las zonas de colinas la red ciclista está muy poco desarrollada, ahora estamos haciendo un Plan en Egia para convertirla en Zona 30 y para desarrollar la red ciclista, y aquí estamos mirando con mucho detalle cada plaza de aparcamiento porque para la gente que vive allí, no hay alternativa.

¿Las bicis eléctricas sería una alternativa para esos barrios?

Si, Vamos a poner la primera estación de bicis eléctricas en Intxaurren en septiembre 2014, y a ver cómo funciona. Lo que pasa es que las posibilidades económicas del concesionario, no dan más de sí para expandir la red todo lo deseable. Lo que estamos viendo con el desarrollo de la bici eléctrica que sirve para subir las cuestas, y para prolongar el radio de acción de la bici. Las experiencias en Alemania y Dinamarca han permitido comprobar que la bici eléctrica ha pasado de 4 o 5 km de radio de acción, a duplicar esas distancias; estamos viendo que puede ser una opción para utilizar bicicletas privadas eléctricas en ámbito metropolitano. Tiene cierto interés no tanto para bicicleta pública que va a estar acomodada en un ámbito cercano y corto, sino para eléctrica privada. De hecho la gente de Rentería y Pasaia se está comprando bicicletas eléctricas para venir a San Sebastián a trabajar.

¿Qué peso tiene en la movilidad motorizada los viajeros que vienen del exterior?

El problema se produce en las zonas de polígonos, en la universidad, en la zona urbana no tanto, porque la zona central está regulada; es muy difícil acceso al centro de la ciudad porque te lo impide el tiempo de estacionamiento, solo se lo puede permitir pagar una parte muy limitada de la población. De todas formas, ahora no es un movimiento que nos plantee muchos problemas. Además, estos años son especiales, el volumen de tráfico se ha reducido por la crisis, y tenemos un 30% menos de tráfico en la ciudad que en los años anteriores, ahora se está empezando a recuperar. Los mayores problemas de atractivo del coche son los polígonos de Igara, Tsuazu, Polígono 27 y Miramón, donde no hay control del aparcamiento y donde no hay una oferta de transporte público adecuada, con lo cual es gente que tanto si vienen desde la ciudad como desde el área metropolitana se desplazan en coche.

Para terminar ¿Cómo se podría reconducir el PMUS?

Lo estamos mirando, lo que son propuestas va a ser de elaboración interna. Estamos intentando ver si la actualización de los datos de movilidad será mediante asistencia externa con alguna ayuda del EVE (diagnóstico y evolución) pero la elaboración de las propuestas debe ser interna: promoción camino escolar, distribución de mercancías limpias... a lo que podamos llegar.

¿Con participación?

No, con poca participación, es una revisión parcial, entonces lo que haremos es el informe de evaluación o las propuestas, lo llevaremos al Consejo Asesor de Movilidad. Nuestra previsión sería que para el verano del 2015 estuviera ya terminado.

17. Entrevista a Mikel Iriondo

Miembro del equipo de dirección de la Oficina del Plan General del Ayuntamiento Participó en la elaboración del PG del 1995 y también en la elaboración del vigente PG del 2010.
Oficina del Plan General del Ayuntamiento, septiembre 2014.

Podrías hablar de cómo se introduce en el Plan General del 1995 por primera vez los temas de movilidad

La historia urbanística de esta ciudad, desde el comienzo de la historia urbanística, siempre es difícil situar los tiempos, pero digamos que se podría señalar: Plan General (PG) de 1962, Plan General del 1995 y Plan General 2010.

El Plan del 95 es un momento muy importante desde el punto de vista de la movilidad por los cambios que se introducen en las inercias que existían en la ciudad, en formas, mejoras y maneras de hacer. El PG 1995 se aprueba en ese año, pero todo el proceso de revisión, elaboración, gestación, reflexión y debate se comienza a hacer mucho antes, a finales de los ochenta (1988-89).

Uno de los retos desde el punto de vista urbanístico del PG95 era poner un poco de orden en una situación descoordinada y descontrolada que venía del PG 62. Habían pasado casi 30 años y el resultado era un plan de islas y de propuestas descoordinadas. Respondía conceptualmente a las premisas del puro desarrollismo del planeamiento de los años 1960: un desarrollo global de la ciudad, muy extenso, muy abierto, con subidas a las laderas con un modelo agresivo y expansivo, y acompañado de un modelo de red viaria a la vieja usanza (autopista, autopistas, etc.), con un modelo puramente de infraestructuras, no de movilidad.

El salto que da el PG 1995 era más tráfico-movilidad, que red viaria. El PG 62 se gesta en el marco de Bidagor, antes incluso de la Ley del 1956, y se promueve desde el Gobierno Central, desde el Ministerio de Madrid; una de las actuaciones que punteras que se proponen es la Autopista "Variante de San Sebastián", esa macro-obra viaria, que en este momento es una realidad, y posibilita que el tráfico de paso en vez de atravesar la ciudad por Av. Tolosa-Zumarragui-La Concha, pase por la periferia.

El Plan General del 95 uno de los saltos importantes que da, desde la perspectiva de considerar que lo importante es el tráfico-movilidad y que la infraestructura viaria de todo tipo tiene que estar al servicio a esta política. Se trabaja en paralelo con el proceso de gestación y elaboración del PG 95 el esquema de bidegorris que ya empezaba a tener unos tintes muy sofisticados. Pero detrás de eso había una reflexión general de cambiar ese chip red viaria tradicional, para ir modificándola con actuaciones distintas: una de ellas más filosófica conceptual desde el punto de vista de las políticas a incluir, y otra, acompañarlas con medidas concretas y precisas, que fueran el modelo o pistas de esas políticas y actuaciones generales....Me acuerdo que se discutía sobre ese marco y se completaba con propuestas concretas, la primera de ellas fue la peatonalización de la calle Getaria que se trabajó desde la Oficina y que se hizo con mucho miedo, con plazos más cortos y menores de los que nos habíamos imaginado en relación a la reacción social ante estas medidas.

Un poco antes se había enterrado una medida similar en el casco antiguo de Tolosa que provocó una reacción en contra de vecinos y comerciantes impresionante asociada a las ideas típicas de "nos quitará clientela, vamos a vender menos, nos va alejar a los ciudadanos"... que provocó una reacción importante. Este tipo de discusión, estos miedos también afectaron a Donostia. En San Sebastián, en genérico se empezaron a dar muy pronto los beneficios y ventajas que eso suponía, y no fue tan largo en el tiempo, ni tan difícil llegar a este estado. Entre los propios comerciantes comenzaron a ver los beneficios y a solicitar peatonalizaciones... una de las cuestiones que detectamos es que el precio de los locales subió, y los miedos de los comerciantes desaparecieron.

Un espacio donde también se vieron los beneficios fue toda la superficie donde ahora está el Kursal, el espacio público de La Concha, todo lo que rodea la playa de la Zurriola. Coinciden con la historia de las peatonalizaciones que empiezan a arrancar y el concurso que se hace para el Kursal, a principios de los 1990. En paralelo con el proceso de elaboración y tramitación del Plan General. El Kursal era una huella de la crisis económica de principios de los ochenta (que venía del 1973); durante años aquello fue un agujero donde estaba hecho el sótano, sin terminar, el ayuntamiento compra aquello y se promueve el concurso. Al mismo tiempo se comienza la y la reforma de la Avenida de Gros (o Zurriola), confluyendo el re-arranque del Kursal, el proyecto de la Playa Zurriola, y la ampliación de todas las historias de peatonalización.

La reforma de la playa de la Zurriola, era la recualificación urbana de esa parte de la ciudad, que era prácticamente extrarradio, y que la propuesta del PG62 pretendía demoler todo el barrio final de Sagües y se construía una cosa nueva. Sin embargo, con la reforma de la Zurriola, se recualifica todo este frente marítimo. Es una suma de cosas, se recalifica ese espacio y todo eso ha ido poco a poco dando paso a la recalificación también del barrio de Gros, y actualmente es de uno de los barrios más dinámicos.

Entonces la 1ª peatonalización, el 1er carril bici ese tramo sin origen ni destino que había en el Paseo de los Fueros, que comenzaba en el río Urumea, todo sucede en ese marco de elaboración del PG 95.

Que había aquí diferente, para que el caldo de cultivo aflorara ¿dónde estaba?

Es una suma de factores, una cuestión concreta con nombre y apellido, por ejemplo en aquel momento dentro de lo que es el equipo de la Oficina del PG hay que subrayar el protagonismo de Pablo Otaola que tenía la consciencia de que se trataba de un trabajo a largo plazo. En el arranque de todos estos procesos, fue fundamental el director del Plan era Patxo de León; es una persona clave, muy importante.

Hay que reconocer otro hecho y es que en la evolución política de aquel periodo municipal 1987-1991 todo el trabajo arranca en un momento en el que el equipo de gobierno estaba formado EA-Euskadiko Eskerra, el alcalde era Xabier Albistur y el concejal de urbanismo era Javier Olaberri(EE). El equipo de gobierno no compartía el PG95, pero dejaba hacer, y en algunos puntos empujaba, y la constancia de Pablo en este proceso fue una clave importante. Los primeros años fueron con esa corporación. Luego vienen las elecciones, y curiosamente en la historia de Guipúzcoa y en la historia de esa ciudad, lo que sucede es que el resultado de las coaliciones, logra ser alcalde Odón Elorza con apoyo PP durante 1er mandato (1991-1993) y durante el 2º con EE (1994 a 2011). En aquel momento se discute el reparto del pastel, y cierran un acuerdo muy curioso, que es que todo lo que tenga que ver con las grandes decisiones urbanísticas (PG) queda en el lado de Odón, y el día día, licencias, obras, etc. para Gregorio Ordoñez...

Aunque al principio Odón no estaba muy convencido del Plan General, también en un principio dejó a hacer, y luego pasó a ser impulsor y convencido para lo bueno y para lo malo, es muy personalista. Donde están las fronteras.... Odón es clave en el trascurso de las cosas, para que todas las películas de la primera fase de elaboración del Plan. Una vez aprobado el PG en la legislatura, hace que se comience a ejecutar, y la relevancia política de Odón es una clave que hace que se entiendan muchas cosas. Se entiende de esta forma que el Plan se aplique con ese tipo de políticas. Una vez que la ciudad comienza a ver los bidegorris, se completa la red, se comienzan a ver los puntos o tramos de inconexión muy complicados como el bidegorri de La Concha. Una vez que empiezan a verse los primeros tramos de Bidegorris, el primero completando el peatonal de la calle Getaria y los demás bidegorris. Aparece Kalapie con presencia real, que es importante.

Se suman varias cosas: la clase política del gobierno municipal que lo tiene mínimamente claro, un colectivo de usuarios de bicicletas que va a mas, y Kalapié; no me atrevería a poner la mano en el fuego de que ha sido gracias a la presencia de una masa crítica con usuarios críticos, pero ¿hubiera salido sin la presencia del mundo político?. No. Lo que pasa es que a veces el mundo político puede ser activo o pasivo, a veces puede ser porque estés convencido o no, en este caso el personaje de Odón, no creo que sean por razones de politiquero barato,... Odón estuvo cuatro legislaturas y pasaron muchas cosas. No es lo mismo en relación con este tema que las dificultades que puedan tener en una primera fase de arranque, de inicio, de convencimiento de este tipo de medidas, y una segunda fase donde ya hay unas bases sólidas y consiste en continuar un proceso.

El modelo de ciudad del PG95 se separa mucho del modelo de ciudad funcionalista

El discurso teórico de lo que es una ciudad con mixtura de usos, a la realidad nos dice que hay una complejidad enorme; de la teoría a la plasmación, hay unos saltos impresionantes, y que el discurso teórico es demasiado simple. Por ejemplo, una de las piezas estrella del desarrollo de la ciudad, era el desarrollo de la Vega de Ibaeta, que comprende a partir del Paseo de La Concha, El Antiguo, Benta Berri, la Universidad, y salimos de la ciudad, dirección N1- Andoain, o también la Autopista Bilbao. Est es una de las estrellas del Plan General 95.

Para entender esta operación hay que tener en cuenta el Plan del 62 que había sido un plan expansionista, grandilocuente. Cuando se comienza a trabajar a finales de los ochenta en lo que luego sería el PG95, en toda la zona de Ibaeta había una serie de documentos que ya están aprobados (Planes Parciales, Planes Especiales...) entre los cuales no hay ninguna coordinación y de hecho hay incluso contradicciones. Por ejemplo una de las cosas que ya estaban aprobadas era el desarrollo de la Universidad; había una discusión si se aprovechaban edificaciones de la ciudad aprovechando edificios simbólicos como Tabakalera, pero al final se apuesta por un modelo de Campus en esta zona. Toda esa vega (de la zona de la Universidad) ya tenía decisiones urbanísticas tomadas. Nuestro diagnóstico, contemplaba que la ciudad siguiera creciendo ladera arriba tal y como lo preveía el PG62, hacia Igueldo, la zona de Pakea, que ya estaba ejecutada, toda la parte de ladera no estaba definida. La intervención en Ibaeta tenía como función poner orden en la parte de abajo, y poner las primeras piedras para eliminar del escenario urbanístico las laderas.

En la zona de Ibaeta, al margen de estas intervenciones bidegorri-peatonalizaciones, fue uno de los primeros ensayos estratégicos de la ciudad, y también desde el punto de vista de modelo de ciudad-bidegorri-peatonalización. Lo que si se contemplaba como elemento positivo era generar piezas que no fueran mono-uso. Por ejemplo la pieza Benta Berri cuando arranca el Plan 95, lo que había era un desarrollo industrial que venía de los primeros 30 años del s-xx, y había habido muchísimo conflicto,

con tribunales por medio, con indemnizaciones, con una serie de iniciativas lideradas por el Gobierno Vasco para forzar un desarrollo residencial con intención de obtener un suelo mucho más barato, mediante expropiación, en un momento que había gobierno mixto. El urbanismo estaba en manos del partido socialista que hizo bandera realizar un desarrollo residencial público; todo el debate que hubo en torno a este proceso fue la premisa de una ley posterior que creo la obligatoriedad de incluir unos determinados porcentajes de vivienda protegida en los desarrollos residenciales. El resultado fue que además de tener lo residencial, debía tener unos requisitos mínimos de complementos como la Universidad, y desarrollos de actividades económicas no solo en plantas bajas, sino también en edificios completos, de manera que la presencia de ese tipo de uso fuera también importante. El Plan se cerró con ese tipo de medidas (vivienda-actividad económica). Ese es el escenario de la teoría donde la mezcla usos se tradujo en ese tipo de cosas.

¿En qué se quedaron esas medidas de mixtura de usos, multifuncional...?

MI. Otro caso es el de Igara, supuestamente industrial en aquel momento, y lo que va sucediendo poco a poco en el tiempo, es que en la realidad, los pabellones y locales existentes los va ocupando la hipotética clientela pensadas para actividades económicas en otra zona (más cara), al ser un suelo más barato. Y esto ha estado y sigue teniendo partes vacías. En las plantas altas destinadas a actividades económicas, aún sigue existiendo plantas vacías, el cliente de aquí es el que tenía que haber estado en Riberas de Loyola, un ámbito también residencial. Pero con una presencia muy importante con para otros destinos, donde las piezas que más dificultades tienen en el mercado son las actividades económicas; hay una parcela de actividades económicas sin colocar, y estamos en una época de crisis, por lo que se sigue insistiendo con cierta constancia en que no hay demanda de actividades económicas, transformémosle en residencial.

Actualmente estamos tramitando un Plan Especial en la Ciudad Jardín de Loyola, donde ha habido talleres y discusiones con vecinos, y donde los propios vecinos se han posicionado de manera distinta en el modelo de los usos; hay una presencia importante de cosas que no son residenciales. Parte de los vecinos dicen ¿para qué?. Si eso va a estar vacío piden planta baja residencial, todo residencial. Y una de las alegaciones que no son de los vecinos, sino de una promotora-constructora, está en la misma línea sobre la postura planta baja residencial o edificio completo residencial,....

¿Y el tema de los Polígonos?

El Polígono 27 viene del PG del 1962, es el que está más cerca de la ciudad hay problemas de aparcamiento en los dos (en el P27 y en Igara), hay poco transporte público en los dos; en uno porque hay menos sitio, y porque en Igara hay más industria, el currela va a la fábrica o al pabellón, son trabajadores que no se mueve; en el P27 va más el profesional (el que tiene que entrar y salir). El de Igara continua con el Polígono de Astigarraga que cuando se hace el PG 62 y hasta mediados de los ochenta, formaba parte de San Sebastián y luego se separó por lo que ahora no pertenece. En el Plan del 1995 hay alguno nuevo.... Está alejado desde el punto de vista de la bici.... No encaja políticas globales.

Un ejemplo de estas características que no encaja es Atotzarreta (Añorga); es un polígono residencial que no está ejecutado pero si urbanizado, tiene muy poco desarrollo edificatorio ejecutado, en origen responde a urbanización aislada-adosada, no tiene éxito; lo que ha ocurrido por un lado, es que empezó a ofertarse en la crisis del modelo disperso, y luego vino la crisis económica.

El Plan General del 95 acaba rematando cosas más interiores de la trama urbana; por ejemplo, Pagola, si venimos de Añorga, entrada por la autopista de Andoain-Bilbao. En esta pieza se proponía en pendiente un desarrollo residencial y un parque; en la actualidad está ya ejecutado salvo parcelas muy concretas en la parte baja, había piezas pequeñas pero ya son desarrollos más en lo micro.

El Plan General del 2010, en cuanto a los desarrollos. Primero la variante no se integró. Desde siempre ha habido distintos frentes. La Variante es una carretera que pertenece a la Diputación, en el PG95 se puso en la mesa las posibilidades como una de las constantes, y propuestas concretas para utilizar la variante para hacer más conexiones. Desde este punto de vista también puede ser un elemento para mejorar las condiciones del barrio de Intxaurrondo. La respuesta que dio la Diputación Foral fue que la Variante debería ser un elemento muy claro para atravesar el territorio, nada permeable y que ese escenario se anunciaba lo que se denominaba una nueva variante (el 2º cinturón).

Con el PG 95 la Diputación responde de la misma manera pero hay algunos cambios, el Plan incorpora posibles nuevas conexiones, pero el Segundo Cinturón, ya es en este momento una realidad, aunque aún no se ha dado ningún paso; entonces hay algunos que dicen que hay que hacer de la variante una calle y no una carretera, y a día de hoy, todavía no se ha abordado esa cuestión (su integración urbana).

Otra cosa es la autovía del Urumea, que se hace de otra forma. Es una carretera foral pero se hace integrada. Viene de Andoain-Hernani, va soterrada, en paralelo al tren. Se hace una parte con el PG 1995, y se continua con el PG 2010. Se deja igual la carretera, y se deja también otra asignatura

pendiente que es la remodelación del nudo viario que conforma la autopista viaria por un lado y por otro lado la N1.

De esto me vas a dar....

Todo está en el CD del PG 2010.

Otras actuaciones del PG 2010, actuaciones importantes: la ubicación del AVE....

El AVE es más complicado, lo que recoge PG2010 como herencia eran las previsiones del PG95. También se hereda la estación de autobuses que estaba ubicada en Riberas de Loyola y que tenía ventajas: era uno de los puntos de mayor interés desde el punto de vista de las conexiones, al estar la red de RENFE y de Euskotren. Pero en el proceso de elaboración del PG2010, a comienzos de la última legislatura de Odón, el equipo de gobierno plantea la estación de autobuses en Atocha. El personal del Departamento de Movilidad del Ayuntamiento se decantaba por Atocha. Cuando viene Bildu, plantea nuevamente la discusión; y vuelve a poner en la mesa, no exactamente la de Riberas, no exactamente en el mismo sitio, pero en la zona. Mi opinión personal: Riberas de Loyola. Creo que en esta ciudad seguir hablando de centro de la ciudad como el casco y la estación de RENFE es estar hablando en el Siglo XIX.

Hay ejemplos tontos, pero que tienen su simbolismo, en Riberas hay una parcela equipamental planteada por el Gobierno Vasco que es uno de los hipotéticos emplazamientos. En un momento en que la edificación estaba buscando parcelas para colocar y centralizar la Diputación sus servicios, se descarta esta parcela y se dispersa la administración, alquilando en Benta Berri, para localizar el Departamento de OT del Gobierno Vasco, en Miramon para ubicar Carreteras del Gobierno Vasco, etc... Y luego al poco tiempo, se volvió a retomar la idea de la centralización, y la Diputación volvió a ver estas parcelas en Riberas, que ya estaban comprometidas para la estación, pero el compromiso desapareció. Desde el punto de vista de ubicar el transporte público regular, tren y autobús, es un pastel. Hablar de cercales en esta ciudad, es un poco absurdo. Hubo una mesa redonda en el Koldo Mitxelena de una asociación muy paternalista de defensa del patrimonio ferroviario y se utilizó. Una frase muy jocosa, y muy cierta, yo soy del Antiguo, y vosotros... no (a la gente que se posicionaba por Atocha)... lo que venía a decir que el Antiguo no es el Centro, no es la ciudad. En Atocha va a ser más caro, más complicado, con más incertidumbre sobre su posible ampliación.

Para muchos la relación estación de AVE– Estación de Autobuses tenía una clave importante que para mí no está clara. ¿Cuántos van a utilizar este punto?. La estación principal del AVE estaba en otro sitio, en Amara; la película actual, en el PG2010 se aprueba parcialmente salvo en una parte que queda suspendida que es la Vega del Urumea, por razones asociadas de modificación de la entrada del AVE. Este era el trazado previsto y había una reclamación desde hace tiempo desde la ciudad pidiendo que la carretera actual, el AVE, la autovía del Urumea, en medio producen islas,...la petición que se produce en ese momento es desplazar la vía hacia la Autovía del Urumea. Cuando se aprobó el PG2010 Adif se comprometió a ponerlo en marcha y se planteó desplazar todo hacia la autovía Urumea, y por tanto el PG 2010 se aprobó esto. Nada más acordar esta idea: aparece la crisis, y se aparca; a finales del 2011 hay unas inundaciones importantes del río Urumea que históricamente es una de las grandes inundaciones del siglo XX (1953-1983-2011). El Ayuntamiento lo que hace es levantar la suspensión del PG2010 en la zona afectada por las inundaciones y actuar en la parte específica del río, y en este momento lo que se refiere a la parte ferroviaria sigue siendo suspendida. El mundo ferroviario sigue contemplando dos trazados distintos: el trazado actual del tren convencional, y en paralelo trazado de AVE, y esto ya no es AVE, no es ni siquiera velocidad alta, aunque oficialmente es eso, se sabe desde hace tiempo que el trazado actual con un tercer carril en la entrada...Detrás está el estudio que ADIF está realizando con la idea de prolongar el tercer carril hasta Irún; a mí me surge una pregunta de una propuesta ¿Cómo hay que entenderla? como una simple mejora o como una medida asociada a saber cuándo se va a hacer. En este momento hay unos tramos bastante complicados; la conexión del tercer carril, alguien puede plantearse si luego llegamos a Francia y si conecta con Irún, y nada, que escenarios de tiempo, la parte ferroviaria del AVE en Vizcaya está parada...

Podrías comentar las novedades urbanísticas del PG 2010, en relación con la movilidad

En el PG 2010 se incluye el plano de la red básica de bidegorris y el plan de la red básica peatonal.

Novedades urbanísticas, voy a empezar con las que creo que están en contra de este modelo deseado o deseable. Antonegui, en el barrio de Martutene, es un monte, es un nuevo desarrollo que se plantea en la parte alta de la colina, y en la ladera hacia el barrio de Martutene; pensar que con la orografía de Antonegui puede desarrollarse con una mínima racionalidad, con conexiones peatonales y ciclistas en conexión con la parte baja de la ciudad, es muy difícil imaginarse un escenario razonable desde ese punto de vista.

Otra cuestión que choca bastante con la sostenibilidad. Son islas discontinuas del término municipal: Urdagurum, Landarbaso y Zubieta. Concretamente en Zubieta, en esta parte en concreto, es donde está

planteado un desarrollo industrial importante que es Incaustxaizeta? y es donde estaba planteada la incineradora, y el traslado de la nueva la cárcel. Oficialmente la incineradora está aparcada desde la entrada del gobierno foral de Bildu. Hoy la noticia que trae el periódico es que el gobierno central sigue teniendo el compromiso de hacer la cárcel, se confirma que lo único que será más pequeña y se indica que se está elaborando el proyecto pero también se indica que no hay dinero. El traslado de la cárcel desde Loiola es una llave para liberar todo este suelo. Además, esta parte de la vega del Urumea tiene serios problemas de inundaciones; una de las medidas que contempla es elevar la cota del terreno mediante el relleno de tierras de otros sitios. En este momento se está demoliendo y explanando toda la parte, excepto Arteleku y la cárcel. Los edificios que están en cota alta se respetan y los que están en cota baja se derriban, y sirve para rellenar. Hay dos tipos de soluciones, o se actúa mediante muros o actuaciones similares, o se eleva la cota. La del muro, el peligro es que desaparece la unión visual, paisajística entre la ciudad y el río.

En relación con la red de bidegorris, la propuesta es la evolución desde el 1995 con el del 2010, yo diría que el éxito del PG95 además de estar acompañado con apoyos políticos, técnicos, y mucho trabajo, es que se focaliza en la parte central y llana de la ciudad. La historia es comprensible, y determinadas políticas, para bien o para mal, arrancan desde el centro, y se van extendiendo; pero en los barrios no se han hecho, el tema de los bidegorris es un tema que se va extendiendo del centro a la periferia poco a poco; en este momento uno de los retos más importantes es la red básica de bidegorris, el Plan de Txomin o los Planes específicos de Loiola o de Martutene que lo que hacen es completar la red básica.

Desde un punto de vista más global hay dos retos importantes; uno extender la malla en la periferia, y luego en las partes altas. Las partes altas consideradas desde dos perspectivas: la propia red de bidegorris arriba en su barrio (ejemplo Alza), y otra la conexión de las partes altas con el llano. Hay una pendiente considerable, ha habido un cambio, la empresa gestora para bien o para mal es que se queda abajo, en determinadas partes de abajo.

En el Plan del 2010 la estrella es la vega del Urumea, donde existen actuaciones de reforma importante: la Ciudad Jardín y los cuarteles de Loyola. Los cuarteles viene del PG95, detrás de los cuarteles ha habido una pelea sobre su desalojo; actualmente el uso real es ínfimo, tú vas allá y ves cuatro cosas, oficialmente el Ministerio de Defensa sigue diciendo que es un espacio estratégico, es una reivindicación más política que otra cosa, es como bajarse los pantalones, con el paso del tiempo,...la pregunta es ¿qué tipo de cuartel se necesita?

La vega del Urumea, desde el punto de vista de la conexión peatonal, excepto ciertos tramos, sigue siendo parte de las asignaturas pendientes, aunque sea parte llana. Están ejecutados a orillas del río y también por el interior dos bidegorris, un carril que va por todo Riberas de Loyola, por Ciudad Jardín, atraviesa el casco de Loyola hasta el puente de los cuarteles, y desde aquí en el arranque de Txomin hay un itinerario peatonal y ciclista mezclado, que va a orillas del río y que llega hasta el puente del Polígono 27; en paralelo te unes con la carretera de Hernani, un itinerario de ocio y de un paseo dominguero que está muy bien, pero no sirve para ir a trabajar, y solo se puede usar en los días de buen tiempo, son espacios oscuros que se encharcan, con problemas de seguridad, no cumple las condiciones.

En este momento está a nivel de proyecto, con provisionalidad, la reducción de calzada para los coches en la carretera de Hernani, y tendría que pasar el puerto de Martutene. A principios del 2015 se inician las obras hidráulicas del río, se derriba el puente; es una obra hidráulica importante, pero se complejiza con la conexión arriba/abajo. Hay nuevos elementos en Alza o en Intxaurreondo que empiezan a ayudar. En Alza se está haciendo la obra de la nueva estación de Euskotren que permite subir la bici, va soterrado y se está ejecutando, además, va a ser una ayuda importante con el barrio de Alza esperamos que podamos poner elementos que ayuden a la conexión arriba abajo en la movilidad ciclista y peatonal.

Sobre las Ordenanzas aparcamiento de bicis para las construcciones existentes y proyectadas residenciales y de equipamiento.

En este momento el Plan incorpora exigencias mínimas de estacionamiento en vivienda nueva o en reformas integrales de edificaciones existentes. Hay un proceso de elaboración de una ordenanza, pero muy lento. Se está funcionando, de forma directa, con las previsiones del Plan General.

El PG reconoce algún aspecto de que esa multifuncionalidad de los barrios, o cuando se entra en una pieza concreta de la ciudad.

Cuando se hizo el avance del Plan2010, ha sido un proceso curioso, uno de los objetivos fue que los nuevos desarrollos residenciales deberían tener un 20-25% de actividad económica con mixtura de usos. Fue aprobada por unanimidad por los grupos político. En fases posteriores había que saltar a propuestas concretas, y cuando se da el salto, a la hora de definir esa política de 20-25% y se trasladada a la zona de Txomin en el barrio de Loiola, supone que hay que prever un mínimo de actividades económicas, y se ve que se está bastante lejos de alcanzar esos objetivos. Para algunas actividades que están en esos barrios

no es deseable que estén en plantas bajas. En reforma urbana, nos hemos encontrado con actividades que están en el límite de compatibilidad; por ejemplo un taller de coches que es interesante que estén en el barrio, si en bajos para todo lo que es compatible, pero se plantea la conveniencia de realizar edificios exclusivos de actividad en otros; por otro lado, los bares van en bajos (a pesar de los problemas que dan). Otra de las actividades que ha dado problema son los tanatorios. A lo largo del proceso del 2010 ha habido movidas en contra. Uno de los desarrollos residenciales que está acabando de realizarse es Morlans; estamos en Amara y es una especie de apéndice, es un desarrollo residencial que tiene un tanatorio en planta baja y sin embargo no tiene reacción.

El tema del estándar de aparcamiento ha evolución del PG95 al 2010

No ha habido particular cambio, en la vivienda se plantea 1,5 plazas. La ley del suelo vasca plantea un mínimo, y hay que respetarlo; lo que si se planteó de forma más agudizada en el 2010 que en el 1995, fue la necesidad o no de ese estándar de aparcamiento.

18. Entrevista a Ernesto Gascó

Concejal Delegado de Impulso Económico, Comercio, Hostelería y Turismo, Teniente Alcalde desde 2015, fue Viceconsejero de Transportes y Obras Públicas del Gobierno Vasco entre 2009-2012, ex concejal de Movilidad y Seguridad Ciudadanas entre 1999 y 2011 durante la Alcaldía presidida por Odón Elorza.

Ayuntamiento de San Sebastián, 8 abril del 2016.

Comenzamos por los antecedentes del PMUS

San Sebastián tiene un Plan de Movilidad Sostenible desde el año 1997. Veníamos de experiencias anteriores con los Planes de Ordenación de Circulación que es como se llamaban entonces, que lo que hacían era quitar el tráfico de las calles del centro de la ciudad y llevarlo a las periferias de los barrios, aprovechando las vías del entorno del río Urumea. Nuestra ciudad tiene una configuración complicada, porque la mayor parte de la población vive en la parte llana un 60%; aquí es donde se concentra las principales actividades comerciales y de ocio, y el 40% restante de la población residen en colinas dispersas de la ciudad.

A partir de entonces el Plan de Movilidad trabajó en varios ejes básicos: por un lado, potenciar el transporte público con una empresa pública Dbus, cien por cien municipal, con una aceptación máxima por parte de la población, siendo el servicio municipal mejor valorado, con unos ratios espectaculares a nivel español, tanto por número de viajeros como por rentabilidad de servicio. Se incorporó el transporte público a las zonas altas, en esas serpenteantes y estrechas calles mediante un sistema de microbuses, con un buen funcionamiento, que le da una velocidad comercial de las más altas, con una prestación de servicio que está muy positivamente valorado. En la medida que potenciamos el transporte público lo mejoramos y potenciamos, y conectamos entre los barrios altos y los bajos, y los propios ejes norte/sur de la ciudad, incidimos en las mejoras peatonales y en la reducción del espacio del coche.

Actuamos en el conjunto de los barrios, especialmente en el Centro. Como el Centro no tiene cocheras, no tiene parking porque las edificaciones son de finales del siglo XIX principios del siglo XX, valoramos que era un déficit importante. Entonces lo que hicimos fue construir por iniciativa pública, vía concesión, dos o tres aparcamientos periféricos públicos a ese barrio, lo que ha permitido que los vecinos residentes compren por 30.000 euros una plaza a 50 años cerca de su casa. De este modo se han podido recuperar los espacios públicos; cada vez que se ha hecho un aparcamiento, se han incorporado nuevos espacios peatonales.

Esto ha servido para revitalizar comercialmente esos espacios, para dignificar y para ser los ejes vertebradores del tráfico de personas. Esto ha sido muy aceptado, a pesar de las polémicas iniciales, sobre todo con comerciantes y vecinos irredentos que querían llegar con su coche hasta el portal de su casa; al ver los resultados tan positivos de las actuaciones, ha hecho que la gente esté a gusto. El consenso es muy amplio, la gente quiere el comercio en su calle, quiere vivir en los ejes peatonales y pide que se peatonalicen sus calles.

Este modelo que se empezó en el centro de la ciudad, en el eje Churruga-El Cano, en el entorno de la Plaza de Guipuzkoa, y luego se hizo en la calle Loiola, (al lado de Fnac, calle Libertad)...ha convertido esta zona en una de las zonas más revalorizadas de España. Cuenta con un parking subterráneo al lado del mercado, y en superficie esta todo peatonalizado, de tal manera que ganas en terrazas, en un comercio limpio, todo con mucha calidad urbanística, con mucho arbolado, dando la imagen de ciudad verde, y lo fuimos extendiendo al conjunto de los barrios, y en todos los barrios ha habido actuaciones de peatonalizaciones y generación de ejes comerciales.

La última peatonalización que hicimos es precisamente en el barrio de Gros, es una propuesta mía que logramos cuando estaba en la oposición. Se trata de la calle Peña y Goñi. Es una calle que está cerca del Kursal, era una forma de hacer un eje peatonal con continuidad posterior en un Paseo de Francia hasta la estación del Tren de Alta Velocidad.

Es decir, permite llegar a la ciudad desde la Estación Intermodal de San Sebastián, aunque el Metro no llega, se queda en el Buen Pastor, pero bueno, puedes bajarte y en 5 minutos andando con la maleta y llegas al centro; Atocha es el eje de conexión de todas las estaciones, desde donde vas a poder ir andando hasta el centro del Congreso, hasta la playa del Sur, el lugar era bueno por muchas cosas, era fundamental ir apostando por esto, aunque algunos al principio no creían en ello.

Te voy a contar una anécdota. Me vino a ver una señora, que es propietaria de un local en Peña y Goñi, que lo tenía alquilado un concesionario de Honda, y dijo que esto le iba arruinar, le dije que no. Lo que siempre hemos hecho es mantener la actividad económica existente que requiere permitir el paso de los coches, no aparcar; se autorizaba a los usuarios de esa actividad, porque al final son 10 o 20 vehículos al día, pero esto no evita que sea peatonal la calle. El resultado de la revitalización de la calle ha sido tan importante, que ahora en el local de la señora hay un moderno gimnasio de 24 horas y le pagan mucha mejor renta; en la regeneración terminan ganando todos, y en esta medida, cada vez viene más gente a decirnos "porque no peatonalizas mi calle".

Lo mismo pasó con la ampliación de un parking en la Plaza Cataluña. Era un parking en dos alturas; incorporamos la calle Zabaleta y la calle San Francisco ya la habíamos hecho peatonal. El parking que estaba elevado, atacaba la movilidad sostenible y disuadía la peatonalización. Se hizo todo nuevo. Ha quedado un gran espacio, diáfano, para lo que se han incorporado calles de antigua circulación. Cada vez que se hace una actuación urbana se tiene en cuenta la incorporación de mejoras peatonales y de calidad de espacio público. Y se ha logrado. Cuando funciona, todo el mundo quiere.

A eso añadimos el Plan de Transporte Vertical del 2004-2005 creo recordar, San Sebastián era pionera. No solo era un plan teórico, sino que se puso inmediatamente en práctica, y se buscó no concentrar todo en el mismo barrio, sino en todos; se comenzó con calle Amara (Easo) y San Roque, y con la zona del paseo de Larratxo en Altza.

Primero se buscaron barrios donde vive población mayor, pero siempre en las que era más de origen obrero, porque lo mismo que en el centro se favorecía más los barrios más importantes, comerciales, entendimos desde la gestión de lo público, y del Plan de Movilidad, que era necesario que los barrios más periféricos y donde vive la gente con menores ingresos de la ciudad, también se vieran beneficiados de lo que suponía una movilidad sostenible, para que ellos entendieran que ir siempre en coche a todos los sitios, no era la solución.

Porque si no lo que se estaba haciendo sería una ciudad dual; quien vivía en el centro y tenía más poder adquisitivo, disfrutaba de las peatonalizaciones y tenía resuelto sus problemas de movilidad, pero quien vivía en los ámbitos más periféricos y en los barrios más humildes tenía un serio problema si quería venir al centro a comprar, porque siempre tendrían que pagar, y no tenían una ventaja de movilidad sostenible en sus barrios; es una idea pensada, ejecutada e intencionada por mí.

En este sentido, añadimos Intxaurren, que era un barrio también obrero; en este caso no eran escaleras, era banda mecánica entera y accesible, buscando también que comunicaran con las estaciones ferroviarias; de tal forma que, si en el centro era conexiones con ejes comerciales y peatonales, en los barrios eran con centros educativos o con los ejes de transporte público, en este caso ferroviaria, para favorecer la movilidad interrelacionada.

En los cuatro años de Bildu no se ha hecho absolutamente nada. Ahora se va a recuperar, se va a actualizar y se va a impulsar con el nuevo gobierno, con nuevas actuaciones a futuro. Entre ellas el ascensor con Aiete que es el barrio de mayor población, con conexión con Altza donde no se ha podido actuar hasta ahora.

¿Qué me puedes contar del Metro?

Nos quedaba en todo este análisis, el sistema ferroviario de proximidad. En este sentido en 2009, porque es una competencia del Gobierno Vasco, asumo yo la responsabilidad como Viceconsejero de Transporte, analizando los déficits que tenía la ciudad de San Sebastián y comprobamos que el barrio de Intxaurren no tenía conexión ferroviaria con el Centro. Lo primero que hicimos es ver qué sistema ferroviario queremos, lo mismo que con el autobús, de calidad, en relación a las frecuencias y que garantice el servicio.

Vemos que es posible pasar de un sistema que tiene de 30 a 40 minutos, a otro de un tren cada 7 minutos y medio, y cuando pasas de 10 minutos ya le puedes llamar Metro. Para eso había que hacer todo un proyecto de desdoblamiento. Mucho estaba construido, pero en vía única, no permitía cruzar los trenes, y era imposible incrementar las frecuencias, se hace el gran proyecto Loiola-Intxaurren en túnel, que se inaugura en el 2012 (comenzó en el 2009). Hacemos lo mismo: estación de metro, peatonalización en superficie, sin aparcamiento, son barrios nuevos donde ya las viviendas tienen aparcamiento, no es necesario asociar un aparcamiento en la estación, es una promoción de VPO hecha por el Gobierno Vasco, pero donde llega el metro-tren hasta el campo de Fútbol en la Plaza de Anoeta.

Esta parte ya existía (estaciones de Loiola- Easo- Anoeta) esto se soterró en el primer mandato de Odón. Lo que se hace es desdoblar todo, y se construye en túnel, de esa forma, antes la gente de los barrios que bajaba al fútbol en autobús con trasbordo o en coche, ahora baja en metro en 2 minutos y está en Anoeta. También en el 2012 dejamos planificada la conexión desde la zona baja de Herrera (cerca del límite con Pasaia) que da servicio a Amorebieta (estación de Euskotren que cuenta con parking disuasorio pequeño), una nueva estación que se inaugura en septiembre 2016, y todo esto es solo con dinero del Gobierno Vasco. Y comunicara Altza (está cerca de Herrera) con Rentería.

La siguiente estación está en lo que sería Matia le llamo yo, Matia-Amorebieta, muy alejada de la Universidad que da servicio a todo el territorio, podemos soterrar (en discontinuo) llega hasta Easo. Una vez que lo construimos, es en realidad un desdoblamiento, y te puedes poner en 7 min y 30 segundos en el centro. Una vez que lo construyes todo soterrado, dices, bueno ya que lo voy a construir, pues sigo. Va a tener salida aquí, tiene tres estaciones, y otra aquí en Benta Berri, y va a salir a Nuevo Morlans, para conectar con Morlans y Aiete, todo esto son tres nuevas estaciones. Esto nosotros en el Gobierno Vasco lo dejamos adjudicado en el 2013, llegó el gobierno del PNV y Bildu en San Sebastián dijo que no lo quería, y que era una obra faraónica, que era una barbaridad, hoy el gobierno del PNV dice que lo va a ejecutar y que es imprescindible, y ya lo ha sacado la licitación, que es maravilloso y se calcula unos 3

años, en el 2019. Euskotren tiene informes de que va no va perder dinero, habrá que reordenar las líneas de autobús.

¿Qué virtud tiene para la ciudad de San Sebastián en el Plan de Movilidad Sostenible?

En este momento el Plan de Movilidad abarcaba a todo el municipio, y todo lo que era competente del ayuntamiento, en parte lo ha hecho, pero en lo que el ayuntamiento no es competente no lo podía hacer, que es lo ferroviario por ejemplo o el transporte por carretera de la Diputación Foral, uno de los déficits lo establecía también el Plan. Para reducir el coche, era mejorar nuestras conexiones con nuestro entorno; para que nos hagamos una idea, lo mismo que en Madrid entra gente de las coronas metropolitanas, aquí todos los días entran en San Sebastián 80.000 vehículos diarios del entorno, entonces el sistema ferroviario es el que realmente puede hacer que el 20-30% de los 80.000 se pueda transferir al transporte público.

El Plan de Movilidad también hablaba de gestión, hablaba de un mito, y soy la única persona que se mantiene en la idea de la Autoridad Pública de Transporte de Guipúzcoa, que no existía. Aunque nos ha costado “dios y ayuda” ya está. San Sebastián siempre lo defendía, al final se ha implantado. Estando yo en el Gobierno Vasco teníamos la presidencia, hemos conseguido que aporten fondos el 45% es del Gobierno Vasco, 45% es Diputación Foral y el resto todos los municipios importantes. En la Autoridad están todos los municipios importantes de Guipúzcoa, todos los que tenemos transporte público urbano, y San Sebastián tiene el 4-5%, todos ponemos dinero, y al poner todos, somos conscientes de las medidas que tienes que adoptar.

Bien, hemos hecho una gestión fundamental, el billete único; se implanta estando todavía nosotros en el 2013, porque el PNV no lo hubiera hecho, Vizcaya todavía no lo tiene; una cosa es tener un sistema de pago unificado, pero otra cosa es el billete único, luego hay una caja de compensación. Esto ha sido el complemento perfecto que ha permitido que en los últimos 4 años los usuarios del entorno de San Sebastián y los usuarios donostiarres que trabajaban en ese entorno, se hayan pasado al sistema de la Mugi porque les compensa, antes que utilizar el coche.

Sin embargo, es un sistema, el de la Mugi, más caro que el billete de Madrid, nos costó mucho llegar al consenso, pero nuestro sistema lo que tiene lo siguiente: si no tienes la tarjeta pagas 1,65 euros, por un recorrido unitario único, si lo usas poco pagas 0,95 y si lo usas mucho 0,09, cuanto más lo usas más barato te sale. Hay mucha gente que lo usa mucho, y al final el Bilbao-San Sebastián de autobús, te puede salir por un euro. Todos tenemos que hacer el esfuerzo, pero el objeto es “ayudemos más a quien más se compromete”.

¿Pero Dbus ha ganado o ha perdido?

Dbus, en este momento, cuatro años después, tiene las mismas cifras de viajeros que al principio. Los dos primeros años perdió, Dbus está en torno de 27 millones viajes año y luego bajo a 26 coma algo. Gerardo estuvo muy en contra de esto, pero yo creo que las cifras que daba no estaban del todo auditadas las cuentas.

¿Qué tiene de bueno el sistema?, que ahora lo que dice el sistema es la realidad. Es un sistema objetivo, independiente e integrado, y cada uno tiene los viajeros que tiene, nadie puede jugar y decir que como vendo billetes a 1,65€, pero quiero decir que he vendido dos de 0,60 euros,... En este momento es un sistema transparente, sin tener que Dbus ampliar servicios, porque Lurraldebus ha tenido que ampliar servicios y le ha costado más; Euskotren también ha ganado viajeros.

Se me olvidaba comentarme que cuando estaba en el Gobierno Vasco, firmamos un convenio con el Ayuntamiento de San Sebastián, aunque la competencia fuera del Gobierno Vasco, para que todas las obras que se tenían que desarrollar unidas al complemento de la infraestructura ferroviaria, para que el Ayuntamiento tuviera también voz y parte, y decidiera también en donde había que ubicar las estaciones, etc.

El tema de la discapacidad ¿podemos profundizar en esto?

La accesibilidad, nosotros somos la primera ciudad en España con todos los autobuses accesibles al 100%, esto te lo dirán las asociaciones y todo el mundo, estoy orgulloso, porque fue bajo mi mandato. Ya en el 2007 y 2008 ya los teníamos todos adaptados; fuimos la primera ciudad y además de los autobuses tenemos también todas las paradas adaptadas, Josu te podrá informar mejor, no es fácil ni sencillo, pero intentamos que cuando baje la rampa también este adaptado.

Cuando he estado en el Gobierno Vasco, donde Euskotren tenía serios problemas de accesibilidad, también lo hemos hecho accesible. Se ha cambiado el material, ahora es todo nuevo. En el 2011 o 2012, son todos los trenes accesibles, no solo para las PCD motriz, sino también audiovisual. Aunque hay que decir que el nuevo material a veces no se adaptaba adecuadamente con los andenes, y ha habido que hacer obras con algunas adaptaciones. Las nuevas estaciones del Metro son todas accesibles, con sus ascensores correspondientes, y luego había algunas estaciones que no cumplían. Desde el Gobierno

Vasco se cogió el Informe de Ararteko del 2012, y en un año se hicieron todas las medidas correctoras para que todas aquellas cuestiones señaladas como inaccesibles, se hicieran accesibles.

Bueno es poco, pero Plan de Accesibilidad del año 2001-2002, Plan de Movilidad Sostenible, Plan de Transporte Vertical se hicieron y se pusieron en marcha conmigo. Hay que creer en el cambio, los que han seguido ninguno ha hecho nada. Había que hacer diagnóstico de lo que se ha hecho y elaborar un nuevo Plan. El nuevo gobierno ahora ya va a sacar el nuevo Plan de Transporte Vertical, pero en los otros todavía no se ha hecho.

Con el tema del aparcamiento para personas con discapacidad hubo un problema. El Gobierno Bildu, tomo una decisión muy difícil de entender. En San Sebastián las personas con discapacidad motriz de más del 60% de baremo han tenido unas tarjetas propias de la ciudad, que les permitía aparcar gratuitamente en su lugar de trabajo y de residencia; tenían una tarifa especial, muy barata respecto al resto de los aparcamientos; se logró un acuerdo con Elkartu que ha funcionado perfectamente en los últimos 20 años. Curiosamente Bildu, hacen una modificación de Ordenanza, que no va a Pleno, donde se decide que las modificaciones de Ordenanza las hiciera directamente el Concejal. Entonces tomo esta decisión por la cual todos tienen que pagar. Ahora se está planteando una modificación de la Ordenanza que lo aprobamos nada más llegar, pero que todavía no se ha puesto en marcha. Es voluntad establecer una situación de justicia; había una situación muy injusta, que les había retirado un derecho; por ejemplo, aquí hay una piscina y hay gente que tiene que venir de Aiete, igual tienes una discapacidad motriz que te tienen que llevar, imagínate que si no puedes conducir, te llevan al polideportivo y tienen que pagar un pastón, pues al final te dejan de llevar.

Me gustaría que me contaras lo de la concertación de los primeros aparcamientos ¿Qué se hizo para convencer a la gente?.

Al principio para conseguir que las actuaciones peatonales dejaran de ser polémicas, se tomaron algunas medidas. La primera actuación fue muy polémica porque la gente (comerciantes y vecinos) solo veían las plazas de aparcamiento que se quitaban; lo primero que se decidió fue plantear una calle peatonal con muchísima calidad urbana, con buenos materiales, bien diseñada, y que fuera motivo de orgullo una vez terminada, estamos hablando del año 1993 y 1994.

Unos años antes comenzó a funcionar el Consejo Asesor de Trafico, luego Movilidad. En Barcelona también tenía un Consejo Asesor, y un Pacto de la Movilidad, y nosotros también lo hicimos unos años después. Allí se incorporó el Real Automóvil Club, con los representantes de los defensores de los vehículos, con todos. Se planteó que una de las formas de avanzar era, hagamos aparcamientos en el entorno destinados a residentes; por ejemplo en la Calle Salamanca son 500 plazas solo para residentes (en algunos también se ha incrementado la rotación, pero en muy poquitos), pero estos solo se hicieron para residentes porque con un número determinado hemos dado la solución. Había un problemón muy grande, pero en este momento el ayuntamiento dispone de suficientes plazas; también se hicieron en La Concha donde se ha renovado y se ha hecho más grande, la renovación se hizo en la legislatura anterior con Odón en 2011 (no llego a inaugurarlo pero...), sobran todavía 90 plazas para vender. A los de Hacienda les parece fatal, pero nosotros queríamos dimensionar lo suficiente, para no abrir huecos cada dos años o tres, y tener una reserva de plazas. Hacienda te dice el ayuntamiento ha perdido; 90 por 30.000 euros de media, son 2,7 millones, el coste se divide por el número de plazas, depende de la planta, cuanto más abajo un poco más barato, Hacienda nos dice faltan 2,7 millones, no nos dice que han ingresado los 12 millones de euros, yo entiendo que tienes 10 millones de ingresos. Han sido actuaciones que no han sido gravosas para el ayuntamiento y que con esos recursos se han podido dirigir a otras actuaciones como el Museo de San Telmo. Éramos conscientes que esa actuación era mayor que las necesidades del momento, se hizo un Plan de Aparcamientos, ahora no faltan plazas.

En la entrada de lo Viejo también hay un parking. Los parking son todos con lista de espera pública, y previo sorteo, para que no haya sobrecoste, para evitar la especulación, somos suecos. Entonces en este momento, claro en el del Boulevard, que lo hizo Patxi Beloqui, lo herede yo, este está al 100%. En plaza Cataluña hay otras 80 plazas sin vender; en el mercado San Martín también tiene huecos. Y en Plaza Easo y en Gros también tiene plazas libres. Odón presiono porque al contratista le interesaba una planta más, pero no se hizo, porque no hacía falta, habiendo hecho cuatro plantas en vez de cinco aún hay 80 sin vender.

Hay cosas que hacer, pero yo creo que en todos los casos el ayuntamiento ha ganado dinero, es preferible dejar unas plazas sin vender y que se pueden alquilar. Hay que pensar que un modelo de parking de concesiones a 50 años, que es lo que había y todo el mundo quería, igual no se adapta a una ciudad que está envejeciendo. No todo el mundo quiere una plaza a 50 años, y no todos los que ahora tienen plaza con 50 o 60 años la seguirán queriendo dentro de unos años. El ayuntamiento te la compra siempre y cuando hay lista de espera, igual hay que plantearse vender a los 5 años; por ejemplo si eres una persona joven de 25 años y vives con tus padres quieres un garaje, pero pronto te vas de casa, y ya no necesitas la plaza. De todas formas funciona muy bien.

¿Y sobre los parking disuasorios, que me puedes comentar?

Nosotros lo hemos trabajado, les llamábamos parking de conexión, Semi-disuasorios porque están en el límite del perímetro urbano. Ejemplo el que está debajo de la variante, es semi-disuasorio, con conexión al autobús y topo o metro, además se va a hacer una nueva estación, actualmente tendrá 250-300 plazas o en la zona como la Universidad, etc. En Madrid o Barcelona dirían que estamos hablando de un parking urbano.

Vamos a intentar que haya parking que no sean periféricos, las distancias son tan cortas que nosotros las llamamos, semi-disuasorios y de conexión, porque estando en el límite del perímetro urbano, con transporte público en 10 minutos estas en el centro, o incluso puedes ir andando. Lo que hicimos es una cosa, que fueran gratuitos.

El incentivo nuestro es intentar que estén conectados con transporte público, aquí en la zona de Igarra, y en el sur de la ciudad; el parking lo ponemos en la Variante, en Riberas de Loiola, pero no en el 2º cinturón donde está muy lejos, y donde no tendría éxito.

También en Herrera, como es un continuo urbano, pero ahí no se ha podido hacer, y la otra en la zona de la Universidad, delante del Diario Vasco que también hay una zona industrial donde va mucha gente a trabajar; nosotros queríamos conectar estos parking con el billete del autobús, como lo hacen en Bayona, pagas una tarifa de aparcar, que te sirve para coger el transporte público. Lo intentamos, pero al final tomamos la decisión de que no daba el ratio, y por eso son gratuitos.

Lo que siempre hemos tenido es la zona regulada de la OTA. Con el PMUS extendimos la OTA a otros barrios. Cuando se extendió a Amara los vecinos estaban encantados (pagan 30 o 40€ al año), pero pueden aparcar. Al extenderlo hemos encontrado el efecto borde, y la gente va a aparcar a las zonas altas como San Roque donde la OTA es de larga duración para todo el día, luego cogen las escaleras mecánicas y así no pagan. Entendemos que los empleados que vienen de los pueblos y que tienen menos poder adquisitivo lo necesitan, todo esto ha contribuido a que haya un consenso muy grande.

Cuéntame como ves la movilidad de los Polígonos industriales.

Yo estoy en contra de poner OTA en los polígonos. Lo hicimos en mi época al tiempo que pusimos un servicio de autobús. Las actividades económicas están localizadas en las zonas altas lo que ha hecho que los trabajadores se muevan muy motorizados. Nosotros planteamos que las líneas de autobús podían ser la solución: ofrecíamos una alternativa para el que no quiera llegar en coche, e incluso en el Centro Comercial de Garbera, donde esta Eroski, parte de Zara, DHL, no había transporte público, y lo pusimos en 2006. Esta es una de las cosas que había que hacer en este momento. Creo que se puede hacer si tú das una alternativa válida a lo existente. Los cambios te obligan a repensar la movilidad.

19. Entrevista a Isabel Velázquez

Responsable de la evaluación del Proyecto Europeo CIVITAS de San Sebastián.
Madrid, 27 de octubre del 2015.

En primer lugar podrías explicar ¿Qué es el Proyecto CIVITAS?

CIVITAS es una iniciativa única que financia proyectos colaborativos entre varias ciudades, dependiendo de las ciudades que se presenten, son un poco diferentes. Ha habido cuatro fases de este Programa: CIVITAS I, CIVITAS II, CIVITAS Plus y ahora ha habido una nueva convocatoria dentro del Horizonte 20-20. Además hay actividades complementarias, por ejemplo hay acciones horizontales, sobre todo en relación con la evaluación, la difusión y con la explicación de los resultados, hay también intercambio de buenas prácticas, CIVITAS wiki, etc... hay subproductos del CIVITAS.

CIVITAS es una iniciativa global, y lo más importante son los proyectos de colaboración entre las ciudades, es decir entre cinco o seis ciudades que trabajan juntas para aplicar una serie de medidas y conseguir resultados que puedan ser replicables. En teoría, como todos los proyectos europeos, se trata de establecer laboratorios donde se ponen en marcha medidas con unos objetivos comunes; pero el objetivo no es mejorar esas ciudades, sino que se puedan replicar en otras ciudades. Lo que estamos es testando políticas de la Unión Europea, políticas comunitarias con ayudas de la financiación europea; se trata es comprobar si se pueden poner en otras ciudades...

Además, de San Sebastián ¿qué otras ciudades tienen un proyecto CIVITAS actualmente?

Palma de Mallorca que tiene el proyecto Dinamo, Málaga, no recuerdo como se llama, Burgos, Vitoria ha tenido otro CIVITAS y creo que también Barcelona

En relación con los Planes de Movilidad, ¿qué ha sido primero el CIVITAS que potencia hacer un PMUS o las políticas de movilidad sostenible, o es al revés?

Eso depende de cada proyecto, por ejemplo me da la impresión que en Mallorca y en Burgos el hecho de presentarse al CIVITAS, y comenzar a implantar medidas, es lo que ha hecho que luego se pongan a desarrollar otros temas de movilidad sostenible. En el caso de Vitoria o de San Sebastián, es lo contrario, ya que eran ciudades que tenían una trayectoria y que habían desarrollado una serie de medidas, y que se presentan al CIVITAS ya desde esa experiencia, y ponen su experiencia a disposición de las ciudades del proyecto.

Y en el caso de San Sebastián, ¿de quién fue la iniciativa de presentarse al proyecto?

Yo creo que fue un poco del equipo asesor, San Sebastián llevaba su trayectoria en temas de movilidad, pero ya habíamos desarrollado algún proyecto previo como el Snowball. Se trataba un poco de ver la viabilidad que había en los proyectos europeos, y como digo, no partió de la propia ciudad sino que se les animó a que participaran brindándoles la oportunidad de hacer un consorcio que ya estaba formado. Ahora por ejemplo en el caso de Madrid, ha sido al revés, ha sido Madrid quien ha llamado a otras ciudades para formar un Consorcio, había un cierto interés por parte de las otras ciudades. Bueno... no sé si les conocían tanto... fue una las ciudades españolas parecen siempre un poco secundarias.

¿Qué otras ciudades había dentro del CIVITAS?

Brighton en Inglaterra, Aalborg en Dinamarca, Monza en Italia, Usti nad Labem en la República Checa e Iasi en Rumanía.

¿Qué semejanzas había entre las ciudades socias?

Hay unas ciudades que tienen más experiencias en movilidad sostenible, que son las que lideran el consorcio, son las de primer nivel o ciudades líder. Luego estaban las follower que tienen menos experiencia en movilidad sostenible y siguen un poco lo que están haciendo las otras. En este sentido, San Sebastián empezó como follower, pero no tenía carácter de follower porque en movilidad sostenible tenía tanto o más experiencia que las ciudades líderes, y terminó como líder por esta razón. En el momento de montar el consorcio inicialmente no había tantas semejanzas. Aalborg había participado ya, había sido coordinadora, y llamaron a TTR para que les montara un proyecto similar; Iasi había sido ciudad follower y pasaba a ser ciudad de primer nivel, y Usti era una ciudad checoslovaca, imagino que en alguna convocatoria coincidieron. Lo que tenían en común era que se trataba de ciudades con una fuerte carga turística y universitaria, no tenían la misma población exactamente, pero eran todas ciudades medias grandes.

¿Qué cosas ha aprendido San Sebastián de las otras ciudades?

Cada ciudad va poniendo algo de su parte. Las medidas son un poco paralelas. Se trata de que cada una desarrolle los aspectos que sean más convenientes para su ciudad. Por ejemplo los autobuses híbridos se pusieron en marcha al mismo tiempo en Monsar y en San Sebastián, las bicicletas públicas en Aalborg y en San Sebastián, cada uno de los temas se desarrollaban en paralelo las mismas medidas en dos ciudades. Por ejemplo en transporte público San Sebastián hizo las cosas muy bien, y las otras ciudades le siguieron un poco la rueda.

Ahora en las nuevas convocatorias de proyectos CIVITAS se intenta que haya mayor contacto e intercambio de temas entre técnicos; por ejemplo los técnicos de transporte San Sebastián y Easy; los técnicos de transporte público de Brighton estaban desarrollando el tema del billete sin contacto, pues eso era interesante para los técnicos de San Sebastián, porque ven los problemas que están surgiendo con el sistema. Es como trabajar en paralelo en temas de innovación, tratando directamente con la gente que está resolviendo los problemas locales, para no caer en los mismos errores. Es un buen modo de difusión y también es un buen modo de lo que llaman “facilitación cruzada”, pero hay que conocer muy bien el proyecto para que esto se produzca. En este CIVITAS yo creo que se ha producido. Por ejemplo, la gente de Brighton se quedó bastante impresionada con la forma de abordar los modos activos en San Sebastián, hasta el punto que pidieron consejo para replicar la plaza de Guipúzcoa en alguna de las actuaciones que tenían allí. Mientras que los de Brighton tenía más avanzada la política de transporte público para la gente con discapacidad, o las bicicletas. Si das con gente que está trabajando en los mismos temas, con un objetivo común, y que tiene oportunidades de encontrarse y de intercambiar experiencias, esto es muy interesante; por un lado, difundes lo que estás haciendo, y por otro, ves otros puntos de vista.

En el siguiente CIVITAS que estamos ahora planteando, si nos lo dieran, un sistema que pusimos en marcha en el CIVITAS de San Sebastián, que era una “**peer tu peer to view**”, una revisión por pares. Por ejemplo, cuando se plantea una medida, otro técnico similar de otra ciudad revisa como se está formulando, y te puede decir: pues yo lo haría así, pero... Por ejemplo voy a hacer un Plan de mejora o promoción del transporte público, entonces se lo pasas al técnico de Brighton, que es igual que tú, pero que tiene otra cultura, y te dicen está bien pero yo lo enfocaría más a grupos objetivo, y haría una campaña para cada edad. Esto es lo más interesante, intercambiar métodos, eso sí que es verdadero europeísmo, intercambiar enfoques, abordajes, formas de hacer las cosas entre iguales, entre pares.

¿Cuántos años duro el proyecto?

Duro tres años y medio, casi cuatro. Empezó en el 2010 te lo miro, termino en el 2013. Se aprobó justo antes del CIVITAS. El Snowball, debió de ser en el 2005, y exigían que se terminara con un Plan de Movilidad. El PMUS lo elaboro ETT desde un punto muy teórico, no era muy real.

Señala de alguna forma la participación de otro proyecto relacionado con la movilidad sostenible en el que ha participado San Sebastián.

El Snowball, fue el primer proyecto en el que participaron, no fue un proyecto muy relevante porque el Consorcio en este caso, aparte de otros problemas, era bastante flojo. Hubo un momento en el que en la Comisión se empeñó en darle mucho protagonismo a las ciudades del Este que no estaban muy implicadas. Además, la ciudad italiana (Verona) sufrió un cambio político, y se distanció del proyecto. Estuvo bien como rodaje previo al CIVITAS y además, no tenía tanto presupuesto, pero no tuvo tanta transcendencia.

La mejor conclusión del Snowball es que conseguimos meter el tema del caminar como idea fuerza dentro de la movilidad sostenible y dentro del proyecto. Fue complicado, pero fue como nos propusimos desde el equipo de San Sebastián. Al estar gestionado por un equipo holandés le daba mucha importancia a la bicicleta, pero no le daba ninguna importancia al caminar. Entonces había que integrar la bicicleta con el caminar y el tema de los modos activos, fue uno de los resultados del Snowball. Como aprendizaje para San Sebastián no tuvo ninguna transcendencia. Sin embargo fue importante para el desarrollo posterior del PMUS, ya que el Snowball exigía que el resultado final fuera realizar un Plan de Movilidad. Se retrasó un poco ya que San Sebastián no lo hizo hasta el 2008.

Sobre temas de transporte público, explica cuáles fueron las medidas que se pusieron en práctica dentro del CIVITAS?

Sobre todo la integración; en San Sebastián antes estaba el transporte público más separado del resto de la planificación del transporte, y en este caso, por una serie de circunstancias, todas las medidas se llevaron a cabo.

Pero ¿era por la configuración del Proyecto CIVITAS? o ¿porque ya había un PMUS y por las exigencias de que tenían el Plan de llevarlo a cabo al recibir subvenciones del EVE?

El planteamiento del CIVITAS es bastante interesante. Se trata de poner en marcha a la vez una serie de medidas y evaluarlas. Es interesante, sobre todo, el efecto integrador (había una de la Universidad, otra la carga y descarga...), me parece interesante ese efecto integrador, que a veces el PMUS lo logra, o no lo logra. Al tenerlos que evaluar, lo consigues. Si los PMUS fueran una herramienta realmente efectiva, tendrían que funcionar como funciona un CIVITAS.

¿Cómo se evalúa el cumplimiento de las medidas?

Se hace una Plan de Evaluación inicialmente en el que se pide a las ciudades que describan que es lo que van a hacer, y que señalen con que indicadores se va a medir el impacto. También lo que hicimos fue construir los bloques para la evaluación. Se trataba de decir que herramientas tenían ya de antemano. Por ejemplo ¿se va a medir mediante un modelo el reparto modal?, ¿Se van a hacer encuestas de forma periódica?. En el transporte público se racionalizó mucho el control de la gestión, porque se hicieron con la ISO mediciones periódicas de satisfacción, de puntualidad y calidad.

En ese Plan de Evaluación primero se describe a escala de ciudad que expectativas hay, que resultados se prevén, y sobre todo se hace una ERT (Evaluation Reserch Template) donde se describe de forma comparable para todas las medidas, de todas las ciudades CIVITAS, de tal forma que es comparable. Se hace una ficha en la que se explica que es lo que se va a hacer con esa medida y se dice que resultados se esperan. También hay unas mediciones a nivel de impacto y de proceso mediante una serie de cuestionarios. Para ello se celebran talleres de participación con una serie de cuestionarios de las principales y más importantes medidas, en donde participan todos los agentes.

En el caso de San Sebastián teníamos 17 medidas con ese proceso de evaluación. A los técnicos les costó al principio, pero ahora lo tienen totalmente incorporado en su trabajo. Se ha medido mediante encuestas, o mediciones, antes y después, para verificar el impacto real. Además se ha hecho un trabajo para especificar como ha sido el proceso con sus barreras, apoyos e incentivos, de forma que como se ha hecho a nivel europeo, con todas las ciudades que participan a la vez en el CIVITAS, se logra una visión global. La única validez es que todos lo hacen igual. La ventaja del CIVITAS es que era obligatorio.

Creo que fue uno de los temas más interesante porque en el fondo donde estaba mejor descrito todo lo que había pasado era en las fichas de evaluación; en las fichas había una descripción exacta de que se quería hacer, de los plazos, de los objetivos....A mitad de proyecto se hacía una evaluación intermedia, y otra al final. En San Sebastián, en general se cumplió con creces. En el caso de no conseguirlo, sacas unas conclusiones del porque no se ha cumplido. Fue un esfuerzo grande, y yo creo que fue muy positivo.

Ahora se está evaluando alguna de las medidas a largo plazo, unos años después, porque algunas medidas no se pueden evaluar de verdad en el plazo del CIVITAS que es muy breve. San Sebastián se ha presentado como voluntaria para volver a re-evaluar el trabajo hecho y comprobar que realmente se han cumplido los resultados.

Muchas de las medidas consensuadas con el ayuntamiento estaban contempladas en el PMUS ¿Crees que todas se pueden contemplar como movilidad sostenible?

Yo creo que sí. En principio, la prioridad en modos activos, la carga y descarga, quizá los biocombustible. Esta última medida estaba un poco forzada, era algo que estaba muy de moda en Europa, yo no la veía mucho, pero también fue interesante ya que reutilizaban aceites alimentarios. Hay que pensar que un proyecto europeo, un CIVITAS, es un laboratorio, entonces las innovaciones, o los temas que parece que son soluciones, hay que probarlos... era algo que estaba en la Agenda de la Unión Europea. Se hicieron pruebas en casi toda la flota, y fueron metiendo porcentajes mayores de biodiesel en el motor convencional. Se hizo un híbrido también.

Los servicios a las zonas de trabajo no funcionaban bien; fue un fallo restringir aparcamientos y potenciar el transporte público. Primero se decidió hacer una lanzadera, al analizarlo se decidió que no era viable, que era mejor una línea de transporte público que conectara con otras zonas de la ciudad. Es muy difícil convencer a alguien de que deje el coche, porque la gente en Euskadi vive muy dispersa, y la gente no quería, y por tanto, forzarles a tomar el autobús era muy difícil, hubo protestas y coincidieron con las elecciones, con la crisis, con despidos... se hizo lo que se pudo, pero no todo lo que se esperaba.

Hubo otras medidas como los Planes de Transporte Personalizados, que se metió con mucho escepticismo, pero que luego tuvo algún resultado. No sé si se ha continuado....creo que no. Se trataba de probar si a una gente concreta si les das una subvención para que realicen de una forma alternativa a la habitual el transporte, si funciona o no. En general nos hicieron hacer muchos estudios coste-beneficio, hay que ver donde inviertes el dinero en movilidad sostenible, fue caro... Pero mereció la pena.

La extensión de la infraestructura ciclista y peatonal ¿el dinero venía del CIVITAS?

No. Las inversiones de obras es presupuesto del ayuntamiento. El CIVITAS paga el precio de la innovación, cuando justificas que estás haciendo algo que va más allá de lo que hace la ciudad por su propia iniciativa. El CIVITAS lo que paga es el plus de la innovación, las ideas más avanzadas del estado del arte convencional...

¿Entiendo que las bicis públicas tampoco las paga?

Yo no me acuerdo exactamente lo que entraba... Me acuerdo por ejemplo de Aalborg, que ya tenía su red ciclista por toda la ciudad, lo que hicieron fue una autopista ciclista, era una vía rápida que conectaba todo el centro con la Universidad, permitía más velocidad y la utilizaba mucha más gente; tenía una serie de extras como conteos ciclistas, una solución para evitar el paso del carril bici por las paradas de autobús mediante un paso por detrás, semáforos con fase verde para permitir el al paso de los ciclistas... Eso lo pagaba el CIVITAS, y el resto el ayuntamiento... no me acuerdo bien, creo que era Fermín Etxarte el que llevaba esa medida, la 24.

La medida planes de transporte ¿a qué se refería?

Me imagino que era el camino escolar, que se hicieron bastantes actividades, ya se había comenzado antes... y continuaron funcionando

¿Entrarían también los polígonos?

Puede ser, porque eran muy ambicioso, algunas medidas tenían dos patas, lo que hacía que se duplicaran.

¿Había alguna actuación relacionada con la seguridad vial?

Creo que algo que tenía que ver con los radares... no recuerdo bien.

¿Contaba con medidas de *Park and Ride*?

Se hizo poca cosa: la señalización de los aparcamientos para que la gente no estuviera dando vueltas. En Aalborg se hizo con los GPS, para evitar la congestión de mediciones, y en San Sebastián lo que se hizo fue la relocalización y visibilización de las plazas de aparcamiento según se entraba en la ciudad.

¿Había medidas de *Car Sharing*?

Fue una medida complicada, junto con la de polígonos. Estuvimos buscando una empresa que se metiera en ello, parecía que había posibilidades con las compañías de alquiler de coches... pero la verdad es que al final no fue posible. Por otra parte, se veía que podía ser más interesante un abordaje en las tres ciudades vascas, o al menos en la zona de Donostialdea. Se estuvo negociando con las compañías de alquiler, e incluso con las que se estaban establecidas en Madrid y en otros sitios, pero al final no se llegó a nada. Lo que ocurre es, me dio la impresión, que las medidas que dependen de las compañías tienen mucho riesgo ya que solo salen si es rentable, y hay que cumplir un compromiso con Europa. Al final hicieron un convenio con el EVE, y no sé si alguna empresa semipública hacía carsharing eléctrico. Era una manera de fomentar la electromovilidad. Luego una vez que termino el proyecto, no siguió.

El CIVITAS ¿desarrollaba alguna medida en el Campus Universitario?

Estaba la Escuela no sé qué... Laboral o Trabajo Social, y había una persona interesada y que había trabajado en estos temas, pero en la Universidad el tema burocrático era muy complicado.

¿Qué medidas se contemplaban en relación a la distribución de las mercancías urbanas?

Colaboraron el Instituto Vasco de Logística-IVL, la asociación de la gente de carga y descarga vasca. Tuvieron dos partes, por un lado la regulación de las mercancías en lo Viejo, donde funcionaron relativamente bien, y por otro, las bicis de carga, las txitas, y IVL lo hizo muy bien.

En Brighton se intentó con una asociación de empresarios, pero no llegaron a nada. Aquí lo que intentaron fue, más que hacer socios, fue hablar unos con otros, y ver que ideas salían; lo que salió fue la dificultad de la pequeña paquetería. Los resultados fueron fantásticos porque disminuía el número de kilómetros, de emisiones y el tiempo de reparto. Curiosamente, se le ocurrió a la responsable del IVL hablando con Eroski, lo pusieron en marcha, y no solamente está funcionando bien, sino que se está replicando en muchísimas ciudades. Gerardo era el director de D-bus y el jefe de movilidad del

ayuntamiento, no sabía nada de carga y descarga, y esta medida no estaba en el núcleo central del proyecto, era un poco marginal, pero los resultados fueron buenos.

Otra de las medidas del PMUS era el transporte vertical ¿en que trabajó el CIVITAS?

Se hicieron nuevos ascensores, y se intentó racionalizar la medida, era una medida que ya estaba hecha. Sirvió para medir y evaluar. A todos los efectos sirvió para racionalizar algo que ya realizado, no es un tema que haya salido. Se instalan nuevos ascensores con lo complementario (los accesos...etc.)

Señala importancia que tiene la participación en el CIVITAS.

En San Sebastián ya había una Mesa de la Movilidad en marcha, donde estaban representados muchos agentes, vinculada con la Agenda 21 y con otros procesos, y se aprovechó esta actividad consultiva para darle sentido. No se diseñaron procesos nuevos. Luego cada año había que hacer talleres de participación como parte de la evaluación. Hicimos talleres EAWS donde participaban todos los agentes relevantes del tema; se hicieron sobre las medidas más relevantes, los talleres más destacados: uno sobre Transporte Vertical, otro sobre Modos Activos, otro sobre Biocombustibles; este último fue muy interesante porque había problemas con las compañías de seguros y los proveedores, fue como una especie de mesa de debate, de jornada, se grababa y se transcribía.

También utilizamos una metodología europea que se llamaba la "línea del tiempo", la cogimos y la adaptamos a cada tema; se trataba sacar a la luz las dificultades que había en el proyecto, barreras que se encontraban, también cosas que podían ayudar a mejorar.

El taller más tecnológico fue muy interesante, se hizo en D-Bus porque vino el fabricante del autobús, el de los seguros,... y hasta Gerardo de D-bus que no creía en la participación, pero como en Europa se exigía, no podía renunciar. Aseguraron que les vino muy bien porque les había ayudado a resolver cosas.

Otro taller, relacionado con el transporte público, fue el de las líneas de alta capacidad de los autobuses. Elegimos las medidas punta (las más importantes o las más exitosas) que eran como unas 20. En estas había que hacer análisis coste-beneficio, y era obligado hacer taller de participación. Se invitó a las asociaciones de vecinos, a todos los agentes representativos, al jefe de comunicación del Diario Vasco; fueron superinteresantes. A partir de ahí se hizo una exposición de los 100 años de Dbus. Había una cierto rechazo al principio, pero fue fundamental esa conexión con los usuarios. La participación es imprescindible para el cambio, cuando tú quieres cambiar cosas, tienes que contar con la complicidad de la gente que tiene que cambiar.

San Sebastián tiene otros proyectos europeos.

Después del Snobwall y del CIVITAS, San Sebastián se ha lanzado a los proyectos europeos. El CIVITAS le ha dado una visibilidad absoluta, y les llaman para todo. Ahora hay una nueva propuesta de proyecto, el CIVITAS Acros a la que también se ha presentado San Sebastián, hay nueve propuestas de proyecto europeas. La propuesta de San Sebastián va con Copenhague y Marmoon. La propuesta está bien. El objeto del CIVITAS Acros es hacer parejas de ciudades, está enfocado a la movilidad de San Sebastián, Bayona, Donostialdea, una de las medidas es el impacto que va a tener la capitalidad cultural en la bicicleta. No sé sabe si lo van a dar. Gracias al CIVITAS, San Sebastián es una ciudad de referencia en movilidad sostenible, y ha servido, además de las inversiones en movilidad sostenible, para poner a San Sebastián como referencia a nivel mundial.

20. Entrevista a Higinio Otazu

Presidente de Kalapie

Sede de Kalapie. San Sebastián · Donostia, 6 de septiembre 2014

El PMUS se aprobó en el 2008 ¿Me puedes describir los antecedentes de este Plan?

Creo que hemos tenido un ayuntamiento o un alcalde que desde siempre estaba muy involucrado con la movilidad y la bicicleta. Y también hemos tenido buenos técnicos de movilidad que han dado un fuerte impulso del ciclismo urbano. Kalapie, por su parte, ha estado animando a los ciclistas a trabajar, y luego la ciudadanía ha puesto muchas ganas en utilizar la bicicleta para moverse por la ciudad, e incluso para ir a trabajar. Fueron unos antecedentes que cuando se aprueba el Plan ya tenían planteamientos bastante progresista, bastante abiertos..., y yo creo que ese es el caldo de cultivo que ha propiciado el Plan.

¿Qué hitos consideras fundamentales en el desarrollo de las políticas de movilidad?

El carril bici de La Concha es uno, hubo fuertes movilizaciones, enfrentamientos importantes dentro del ayuntamiento, y de la ciudadanía. Pero antes ya se habían hecho manifestaciones diciendo que queríamos una red ciclista en la ciudad, que comenzaran a poner aparcamientos de bicicletas....en definitiva un movimiento a favor de la movilidad sostenible. Además, había tradición de que cuando se reivindicaban algunos asuntos se utilizaba la bici; este es el caso del movimiento antinuclear que hizo suya la bicicleta o en las reivindicaciones para mejorar los estudios universitarios se iba también en bicicletas, antes que se aprobara el Plan.

¿Cuál fue el primer carril bici?

El primer carril bici que se hizo en San Sebastián fue el del Paseo de Los Fueros, fue una petición de Kalapie, fue hace 15 años aproximadamente cuando se puso en funcionamiento.

Eso sería lo que más marcó, luego habéis participado en el Consejo Asesor de Movilidad y también en el Observatorio de la Bicicleta.

Kalapié en un primer momento surge como un grupo ciclista. Nos tomaban como un poco locos, la gente creía que nos dedicábamos a la bici para el ocio; surgimos ante la incompreensión de la gente, las instituciones no nos tenían demasiado en cuenta. Pero Kalapie, en todo ese tiempo, se distinguió por plantear alternativas viables. También es cierto que hemos tenido un planteamiento crítico cuando no estábamos de acuerdo con lo que se hacía, pero hemos participado con las instituciones en todo aquello que era favorable a la bicicleta.

Con el ayuntamiento hemos tenido una relación fluida; el alcalde anterior no era miembro de Kalapie, aunque me ha dicho varias veces que se va a hacer; hemos tenido cientos de reuniones,. A partir de entonces Kalapie empieza a tener un cierto prestigio en la ciudad y es el momento en que empezamos a ser mayores de edad, se nos permite entrar en el Consejo Asesor de Trafico/Movilidad, y se empiezan a hacer propuestas bastante coherentes.

Como consecuencia del PMUS, se plantea una idea muy original que es el Observatorio de la Bicicleta que jugó un papel importante. Es una plataforma que se crea entre el Ayuntamiento y Kalapie con el objetivo de fomentar la bicicleta en San Sebastián. Dentro de ese organismo, sobre todo tenemos una plataforma donde los ciudadanos mandan protestas, sugerencias, etc. Nos reunimos al menos una vez al mes para responder a las preguntas de los ciudadanos; somos los responsables de que se cumpla las medidas relacionadas con la bicicleta dentro del PMUS. Presentamos una Memoria Anual, convirtiéndose en uno de los pocos ayuntamientos donde se recoge toda la información referente a la movilidad ciclista: que inversiones ha hecho el ayuntamiento, donde y cuanto se ha invertido, donde están los carriles bici, que pasa con la red, como está la red, el mantenimiento, se hace la Memoria donde también se plantean reivindicaciones. El ayuntamiento paga el estudio y Kalapie realiza esas tareas que sirven para conectar con la ciudadanía, sobre todo con los ciclistas; se trata de hacer un seguimiento de una serie de indicadores. Tenemos un sistema de medición de la movilidad ciclista, y desde siempre se han recogido datos. Antes lo hacía una empresa, y no estábamos de acuerdo, al final es el propio ayuntamiento es el que recoge día a día los datos, y en estos momentos tenemos exactitud sobre los ciclistas en la ciudad.

Centrándonos en el PMUS ¿recuerdas cuando se aprobó?

No lo recuerdo bien. Hubo una participación bastante grande a través del Consejo Asesor de Movilidad, fue durante la Semana de la Movilidad en el 2008; fue un antes y un después. Otro aspecto muy importante es que dentro del ayuntamiento hubo un acuerdo, el Pacto por la Movilidad, aprobado por todos los grupos. De tal manera que se decía que todo el mundo íbamos a fomentar la movilidad

sostenible; el objetivo fundamental era dar prioridad al peatón, la bicicleta y el transporte público, priorizar los medios no contaminantes.

Tú crees que se podría decir ¿que el PMUS es producto del Pacto de Movilidad, o que el Pacto es un producto que sale del Pacto?

Sí. Hay que decir que aunque todo el mundo estaba de acuerdo con el Pacto, cada vez que se quería implantar un bidegorri nuevo, todos estaban de acuerdo, pero en la práctica la mitad del ayuntamiento se oponía al gobierno municipal. Tenemos el ejemplo del carril bici de Amara que estaba muy mal hecho; tal como lo planteo Kalapie al Ayuntamiento ya que pasaba por una zona peatonal, ahora se ha llevado a la calzada en este último año. Anteriormente el ayuntamiento del PSOE sufrió las críticas por hacer los bidegorris, y ahora este gobierno también ha sufrido las críticas (Bildu). Igual es un arma de juego político, pero de alguna manera hay un consenso general, y ahora ningún grupo político, en teoría, está en desacuerdo con la red de bidegorris. Pero bien, ahora me acordaba cuando se hizo el bidegorri del río Urumea, del Pº Ramón Mª Lili, decían “no hace falta hacer otro, no se puede aparcar”, se hace y todo el mundo está contento. Todos están contentos, incluido el PP. El ayuntamiento nos pide opinión de cómo desarrollar la red continuamente.

¿Te acuerdas de los objetivos del PMUS?

No me acuerdo

¿La participación con los órganos que tenéis actualmente es suficiente?

Siempre hemos estado a favor de la participación, y que se fomentara nos ha servido. En el documento del Observatorio, se dice que el Ayuntamiento debe tener en cuenta nuestra opinión, que era fundamental la participación de los ciclistas. Cada 2 o 3 meses se reúne el Consejo Asesor de Movilidad, y logra consensuar las propuestas. Cuando nosotros no estábamos de acuerdo con las propuestas del ayuntamiento, planteamos alternativas. Un ejemplo clarísimo es el bidegorri del Bulevar que fue una propuesta exclusivamente nuestra, al final convencimos al ayuntamiento de que nuestra propuesta era la buena. Hemos participado mucho y bien con todos aquellos grupos, asociaciones, ecologistas, etc. que están en el Consejo Asesor, aunque no están todos aquellos que defienden la movilidad sostenible; también están los taxistas, los automovilistas, etc. Me parece importante que estén en este organismo todas aquellas personas que tienen relación con la movilidad. Creo que son necesarios los dos. El Observatorio no es lo mismo, ha cambiado, antes era una especie de organismo vivo al que pedir cuentas; antes toda la gestión recaía en Kalapie, y lo hacía como quería, en general mediante la contratación de una empresa externa. Desde hace dos años el ayuntamiento lo lleva directamente, ahora ya no existe la frescura y las posibilidades que se tenían antes.

Repasando todos los temas que recoge el PMUS comencemos por la movilidad peatonal y la relación con los ciclistas ¿Cómo ves la política seguida?

En todas las ciudades ha existido el conflicto bici/peatón, y todavía existe, aunque cada vez menos; en parte se debe a que ese espacio ha sido del peatón, y las bicis no cumplen la normativa. Frente a ese conflicto los resultados son bien diferentes, las aceras son para los peatones, y los ciclistas tenemos que ir por los bidegorris, y en las zonas 30 las bicis tienen que ir por la calzada. Entonces, aquí se están haciendo Zonas 30, pero el ayuntamiento tiene que ser más activo en esto. Ellos piensan que es mejor hacer zonas 30, educar a la gente, movilizar a la gente prefieren hacerlo más lento. Nuestra impresión, es que el Ayuntamiento se está quedando atrás. En teoría en la Zona 30, hay muchas menos bicis que en cualquier otra ciudad. Sobre los peatones, desde siempre hemos reivindicado los derechos de los peatones.

¿Tenéis ordenanza de movilidad ciclista o algo similar?

Una de las cosas que habría que quitar es la obligación para el ciclista a ir por el bidegorri si hay carril, y la prohibición a por la calzada. En general, existe normativa desde hace muchos años. Existe registro de bicicletas, ha sido muy poco útil, sigue habiendo robo, mucho más de lo que queríamos, el robo no se puede evitar. Nosotros estamos trabajando en un serio Plan de aparcamiento de bicis, tenemos 6.800 plazas en el espacio público, queremos que se pongan también en los parking, y pensamos que deberíamos pagar.

¿Crees que están más protegidas las bicis en el subterráneo?

Hay más vigilancia,... aquí se ha intentado hacer alguna cosa de estas, que las motos bajaran en el subterráneo, y que las bicis se quedaran en superficie, evitando la barrera. Se está intentando negociar con los parking y hacerlo dentro de los parking. Hay que decir que hay robos, aquí duermen todas en la

calle, ayer vino una compañera nuestra diciendo que había visto robar una bici. Lo único que podemos hacer es prevenir, los candados no valen para nada... Es un problema y no se sabe cómo atajarlo, sinceramente.

¿Estáis de acuerdo con la red ciclista propuesta en el PMUS?

Una parte importante de esa red la han negociado con nosotros. Yo creo que es una buena red, y no solo en el centro,... Es mejorable, sobre todo en las intersecciones, en los cambios, te juntas con los peatones. Para los ciclistas aún no tenemos prioridad semafórica para situarnos delante de los coches, en la avanzadilla, todo esto hay que hacerlo. No se ha hecho. Pero en general es una buena red.

En San Sebastián, desde un primer momento el gran auge fue la bici privada. Luego se puso la bici de préstamo con Zemusa, ahora tenemos las eléctricas, las bicis que no han tenido el espaldarazo que ha tenido por ejemplo en Madrid. Es una de las pocas ciudades, donde la mayoría de los usuarios, desde un primer momento, han ido en su propia bici.

Ahora tenemos la bici pública, creo que está costando mucho arrancar. Para el ayuntamiento es más barata, pero para el usuario es más cara. Alguna gente por ser eléctrica parece que tiene algún problema. El ayuntamiento nos pidió opinión; San Sebastián tiene muchos barrios altos, les dijimos que las pusieran en los barrios altos, dijeron que sí, y al final no las han puesto. Que las pondrían en tanto en cuanto hubiera más usuario, pero es un círculo, si no pones el servicio, la gente no se entera y no la utiliza. Según nos informan en el ayuntamiento, las que hay, se utilizan muchísimo, sin embargo todavía no es la situación anterior. Si tienes bici, ¿para qué vas a pagar?. Si tengo mi bici, para que voy a ir hasta una estación... además, San Sebastián es muy cercano, en media hora has llegado a cualquier sitio andando. La dimensión de la bicicleta va a ser para ir de aquí a Amara vas a coger la bici cuando estas en 20 minutos. De todas formas estamos encantados con la cantidad de bicis que se mueven.

¿Qué opinas sobre la intermodalidad de la bicicleta con el transporte público?

Los barrios altos cuentan con una red de ascensores, en los tres últimos años no se ha hecho nada.

En cuanto a los trenes no están preparados. En los trenes parece lógico llevar la bici en el tren, pero es mejor dejarla en la estación....también es verdad que la bicicleta se lleva cada vez más en el tren. Jon (Concejal) me dijo que ahora han hecho un espacio para las bicis, si pero pequeñísimo, hablamos en su momento con Josu (Técnico), para ver si se modificaba, pero no hubo manera...con los trenes de largo recorrido hay una gran problemática. Por otro lado, no ha solucionado el ayuntamiento la conexión con los barrios altos, subiendo la bici en los ayuntamientos, en los microbuses.... La gente te mira mal....En Canadá y en EEUU llevan amarres en el autobús... aquí no está homologado y el reglamento lo impide la Unión Europea. También en las estaciones de autobuses...

En Amara (Easo) se hizo un aparcamiento de bicicletas, coges el billete y aparcas la bici, igual cabrían unas 150 bicis, con capacidad para 200; esta exactamente en la estación de Amara Viejo, donde se coge el Topo, hasta hace poco ha estado muy poco utilizado. Está bien poco utilizado porque no lo han publicitado, teóricamente aparcen los que vienen de fuera o los que se van fuera. También hemos sugerido que dentro de la propia estación de San Sebastián se incluya un aparcamiento en la estación de Renfe-Atotxa+autobuses (la nueva, la subterránea).

La Autoridad de Transporte ve la bici con bastantes restricciones, hemos tenido reuniones con ellos para redactar la normativa, para ver donde se ubican las bicis, si te cobra como ahora como un billete nuevo... se ha conseguido que las plegables las puedas llevar arriba. Si tienes una estación de tren, debes subirla en el tren. Hemos tenido varias discusiones con ellos. Se están cumpliendo los objetivos, los 2 primeros años les ha costado mucho, ha habido poca inversión, pero en estos 2 últimos años les ha dado un impulso más consolidado.

¿Estáis de acuerdo con la localización de la nueva estación?

Kalapie siempre ha estado de acuerdo con que esté en Riberas de Loyola, pero... esta opción tiene sus ventajas porque está en el centro y no hace falta coger autobús o taxis,...había todo tipo de opiniones. Esto también implica la cantidad de autobuses que van a entrar hasta ese punto. Van a tener que hacer un parking de coches, para muchos... ¿1.000 plazas? Yo estuve en el ayuntamiento con los vecinos que querían hacer una planta más... La obra tiene que ser complicadísima, la plaza...Yo supongo que con la crisis igual hacen menos plazas de aparcamiento.

¿Me puedes comentar como se contemplan los aparcamientos de bicis en el Plan General?

No es obligatorio, pero insinúa que en los nuevos desarrollos se debería realizar aparcamiento, es una sugerencia, no es obligatoria, es una especie de deseo, de tendencia. Aunque hay unos estándares por vivienda, no obliga. De hecho, no se ha hecho nada.

¿Tú crees que se han cumplido los objetivos del Plan de Movilidad?

Se van cumpliendo, pero yo creo que todavía la red no está finalizada, falta muy poco, falta la conexión con los barrios altos con la red, la conexión con la red de la diputación hacia Hernani, Martutene... parece que se había parado el proyecto y que se va a hacer, en nuestro entorno tenemos una población de 300.000 habitantes. Se ha registrado mucho tráfico ciclista, cuando se hace un bidegorri de calidad, se utiliza para ir a estudiar o trabajar.

¿Qué posibilidades tiene la bicicleta en los polígonos industriales?

Se utiliza muy poco, se consiguió que firmaran un convenio con todas las centrales sindicales, pero nuestra visión es que ha dado pocos frutos.

Y en los centros educativos, ¿los niños acceden en bici?

La bici se utiliza más en institutos que en colegios, también en la Universidad, pero aquí no hemos conseguido que la Universidad lo entienda, esperan que el ayuntamiento ponga los aparcabicis, no tiene iniciativa, no se ha mojado, aunque algunos estudiantes van en bici, pero todavía están preocupados por si quitan aparcamiento de coches.

En Sevilla se corresponsabilizaban con la movilidad sostenible, aquí no.

¿Qué cambiarías del PMUS para que mejorara?

El instrumento ha sido útil y se marcó unos objetivos que se han ido cumpliendo. Queda todavía la conexión con barrios altos y con pueblos de los alrededores, quedaría la construcción de aparcamientos donde estarían guardadas las bicis con seguridad, quedarían las zonas 30, y potenciar la bicicleta, que se invierta en publicidad, con contenidos sobre que es buena para la salud; aunque para los jóvenes la salud no es un problema.

¿Cambiarías el PMUS, harías uno nuevo?

Yo más que hacer un PMUS nuevo, completaría este, se trataría de ir sacando coches de la ciudad, a veces estamos contentos por ver tanta bici, y sin embargo, la realidad es que cada vez hay más coches. Hace 7-8 años se hizo un estudio por un grupo de sociólogos donde se decía que la bicicleta ha aumentado un 12%. De hecho se ha incrementado esta cifra, ahora hasta para ir a ver a La Real se va en bicicleta.

21. Entrevista a Jon Albizu Aguirrezabalaga

Concejal de Bienestar Social, Cooperación y Movilidad del Ayuntamiento de San Sebastián · Donostia (Tercer Teniente Alcalde). Ha sido representante político en el Ayuntamiento desde 2003.

Ayuntamiento de San Sebastián, 7 septiembre 2014.

¿Cuáles serían para ti los antecedentes del PMUS?

Antes de este Plan había actuaciones un poco desorganizadas, pero yo creo que en la misma línea; el Plan pretendía una visión general, a futuro, y por eso se plantea a tan largo plazo. Con anterioridad a la aprobación del PMUS se habían realizado actuaciones en la misma línea que luego se ha consolidado en el propio Plan. Estoy hablando básicamente en dos ámbitos de gran importancia: uno era el desarrollo ejes peatonales y de otro el desarrollo de la red de bidegorris. Había una necesidad de aunar en un solo documento los diferentes actores que participan en la movilidad.

Movilidad nace en casi todos los ayuntamientos como una sección que empieza a separarse y especializarse de la policía municipal, y desde un primer momento se centra en el problema del coche en la ciudad. Hay un proceso casi paralelo que es la municipalización de muchas compañías de transporte urbano que poco a poco van cogiendo peso. El desarrollo de los años 1980 condiciona la política de movilidad que no se llama movilidad, sino tráfico y que preocupa a los responsables municipales, políticos y técnicos.

En los 1990 se desarrolla una concepción sobre las diversas formas de moverse, y la mejora calidad de vida en la ciudad; a partir de aquí se plantean redes de bidegorris, zonas peatonales que a su vez favorecen al pequeño comercio y se produce un desarrollo más allá del tráfico rodado, que es la movilidad.

En esa reflexión es en la que se enmarca el PMUS. Donostia es una ciudad de 185.000 habitantes con un entorno metropolitano de 300.000 habitantes en la que por un lado hay que garantizar la movilidad como un derecho de los ciudadanos, y por otro, establecer la calle como elemento compartido entre todos los ciudadanos y en diferentes ámbitos.

Se van creando ámbitos peatonales, con grandes resistencias en los años ochenta y noventa, que al final han resultado ser espacios atractivos para la ciudadanía; ahora es justo lo contrario, la gente reivindica espacios peatonales y al mismo tiempo, aunque parezca contradictorio, hay un aumento del número coches en la ciudad, porque el coche no deja de ser un elemento de estatus social, y hay un choque de intereses. El Ayuntamiento hace la gestión del espacio público para favorecer una movilidad más sostenible, y va avanzando asociado el desarrollo de las ideas generadas en el Plan.

Hay un esquema general que se da en casi toda Europa que es valorar el exceso de movilidad como algo positivo (peatonal, motorizada...) que todo se mueva,...de hecho los Planes Generales plantean un esquema de espacios para ocio, consumir, residir, trabajar, etc... y este desarrollo de las últimas décadas ha obligado a la gente a moverse.

Hemos desarrollado las ciudades y los entornos metropolitanos obligando a la gente a moverse, cuando se podrían haber generado menos movimientos. Si planificamos las ciudades con grandes centros comerciales fuera del entorno urbano, con grandes aparcamientos, grandes zonas deportivas (frontón, el estadio, la piscina...), seguro que generas las necesarias infraestructuras para llegar allí. El desarrollo urbano está obligando a la gente a que vaya a los nuevos desarrollos y a generar transporte público. En otros desarrollos urbanos hay más mixtura, hemos generado polígonos industriales; desde nuestro planteamiento es necesario no moverse tanto, aunque sea sosteniblemente (transporte público o bidegorri, etc).

¿Recuerdas cuando se aprobó el PMUS?

No lo recuerdo....

¿Me podrías enumerar los objetivos del PMUS?

Van en la línea de reducir la dependencia del vehículo privado y la universalización de la movilidad que es un acto muy democrático, donde el conjunto de los ciudadanos tienen derecho a moverse, con lo cual hay actuaciones de mejora de la accesibilidad, mejora del transporte público

La palabra sostenible ¿Por qué crees que está en PMUS?

La palabra sostenible se ha puesto de moda y ponemos la palabra aunque no lo sea. Esto es una lucha de David contra Goliat. No se puede olvidar el contexto general en el que hay un llamamiento a la hipermovilidad como modelo ideal y una santificación del coche como modelo de desarrollo personal. Por mucho que la Administración, técnicos, políticos o nosotros queramos cambiar el discurso, es muy difícil el cambio.

El lobby del coche es muy potente, mediante la publicidad relacionan el coche con ligar, tener éxito en la vida, etc., la compra del coche no soluciona tus problemas de movilidad o lo hace parcialmente....En términos generales es prestigioso socialmente, es un símbolo. Si lo comparamos con otras ciudades del norte de Europa, donde la dependencia del coche en la movilidad diaria es menor, vemos que tenemos una dependencia terrible. Desde el punto de vista ecológico el modelo está saturado. La publicidad te da pastillitas de felicidad si compras un coche. Tenemos aliados inesperados como son las nuevas tecnologías imprescindibles para las nuevas generaciones: por mucho que pongamos navegadores a bordo, la conducción no es compatible con las NT.

No recuerda las fases... Sobre el proceso de participación

No recuerdo nada. No participé.

¿Crees que la participación es un elemento importante en el PMUS?

Tengo muchas dudas. Estos planes al final los idean los técnicos con muy buena voluntad, con una visión de futuro muy interesante, pero la realidad del ciudadano medio es muy diferente a la del planificador. Por ejemplo cuando vamos a hacer peatonal una calle estrecha para lo que hay que quitar seis plazas de aparcamiento, la gente protesta. Parece como si la sostenibilidad fuera algo que la gente demanda en las calles, pero en realidad hay un choque de intereses. Yo no veo masas de ciudadanos que pidan carriles bici o zonas peatonales, independientemente que existan colectivos que tienen una visión política de la movilidad.

Cuando llegue a la responsabilidad de Movilidad ya existía un trabajo, y entiendo que mi misión es la continuidad, y el siguiente responsable político continuara la misma línea. Antes había una red bastante extensa, y lo que hemos hecho es impulsar más la esa red, hemos sido más atrevidos pasando los bidegorris de la acera a la calzada, eso no significa que no exista participación. Además, tenemos la suerte que ha coincidido con políticos sensibles a la movilidad sostenible y con técnicos concienciados con una gran preparación técnica y con sensibilidad. A lo que hay que añadir tensiones entre los políticos, técnicos y movimiento asociativo. Además tenemos Kalapie, que es un referente en todo el estado respecto a la movilidad ciclista. Es importante que los políticos, el movimiento asociativo y los técnicos hagamos una especie de lobby para defender otro modelo de movilidad, y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Vamos a ir repasando algunas propuestas del PMUS, y vas comentando tu visión. Si te parece comenzamos por el transporte público.

Nosotros tenemos una compañía pública de muy alta calidad, Dbus, hemos mantenido la inversión en esta compañía y lo consideramos no como un déficit, sino como una inversión a futuro. En el ámbito del debate ideológico cuando hablamos de la aportación a la compañía, y la derecha lo llama déficit, tiene una connotación negativa. Nosotros no recibimos las aportaciones del Estado a las Administraciones Locales, tenemos un "Concierto Económico", y un modelo de financiación diferente, hacemos una aportación y alguna ayuda de la Diputación Foral muy pequeña.

Luego tenemos un problema, y es que Donostia tiene 180.000 habitantes, pero la mitad del tráfico es de fuera de la ciudad con lo que la política de movilidad está muy condicionada por el entorno, en términos generales. El transporte público es utilizado en ese entorno. Además tenemos cuatro operadores de transporte: la Diputación Foral que gestiona Lurraldebus, que son las interurbanas, Euskotren que es el ferrocarril de vía estrecha gestionado por el Gobierno Vasco, RENFE gestionado por el Estado; todo en una ciudad tan pequeña lo que conlleva dificultades. El PMUS puede decir lo que le dé la gana, que cada una de las empresas públicas y cada una de las administraciones públicas puede gestionar ese entorno como quiera.

Dbus tiene 27 millones de viajes, Lurraldebus hace también viajes urbanos, igual que Euskotren, lo que significa que dentro del término municipal de Donostia tenemos unos 30 millones de viajeros. Es un uso muy intensivo del transporte público que nos hace tener uno de los ratios más intensos del Estado.

En los últimos años se ha producido una reducción del número de viajeros en transporte público que puede haber sido por la crisis, pero sobre todo la creación de la tarifa única, cualquier modificación del sistema tarifario afecta al usuario. Se ha pasado a un modelo en el que Donostibus, Lurraldebus, Euskotren y RENFE (ni se le espera), se ha modificado el sistema de la tarjeta de transporte público y ahora las bonificaciones son conjuntas. Ahora si coges el tren desde el barrio de Añorga, te deja en otro sitio donde transbordas y coges el autobús, y todo puedes hacerlo con la misma tarjeta y con la misma tarifa; como bonificamos por número de usos, da igual lo que hayas cogido, el tren, el autobús o si coges uno para ir a Bilbao, se contabiliza de tal forma que a partir de 20 primeros viajes tienen un precio, y a partir de los otros 20, hay otra bonificación territorial, por eso Dbus ha perdido viajes. Se ha modificado el uso del transporte en autobús urbano, pero no el del transporte público en su conjunto en plena crisis.

Esto ha sido un elemento innovador. El transbordo entre distintos operadores es una ventaja, vengas de donde vengas, ahora solo tienes que pagar el 25% del billete, estos transbordos, tan económicos, se contabiliza como un solo viaje, no como dos billetes, es un factor a tener en cuenta. El uso del transporte público ha mejorado, aunque ha bajado estadísticamente. Ahora se puede elegir en distintos medios de transporte, el uso del transporte público en general ha mejorado, Dbus ha bajado un 4%, menos respecto a lo que han bajado las grandes áreas metropolitanas como Barcelona con el 15 % o Madrid con un 20%

¿Qué actuaciones se han hecho en Dbus?

Se ha planteado el desarrollo de carriles bus. Los primeros carriles bus requerían una protección especial, pero ahora no es necesaria porque están siendo respetados. El carril bus está dentro de la cultura donostiarra. También se han hecho actuaciones de prioridad semafórica, mejoras referentes a la accesibilidad. Hemos hecho aplicaciones de internet, de tal forma que con tu móvil puedes saber en tiempo real cuando va a pasar el autobús en cualquier punto de la ciudad, lo que ha hecho mucho más atractivo el transporte público. Además se han realizado mejoras en algunos barrios.

¿Qué queda sin cubrir, donde hay más deficiencias?

En términos generales hay un gran nivel de cobertura; salvo las zonas de menor densidad donde aún no está resuelto, es una asignatura pendiente. Uría o Montesol, son barrios que tienen desarrollos un poco extraños, los polígonos industriales (Polígono 27, Tzuasu,...) tienen un buen servicio de autobuses. Todos son desarrollos urbanísticos que van en la línea de lo que te comentaba antes, donde hay sitios para trabajar, para vivir, para comer, etc. Los polígonos no solo desde el punto de vista urbano, también metropolitano son un gran reto en la movilidad.

En muchos sitios de Europa se han planteado infraestructuras como reclamo electoral, y creo que si se hiciera un análisis macro- infraestructural de tranvías supersónicos o metros supercaros, no se justificaría con el servicio que se prestaba. Más que una necesidad de movilidad sostenible, había una necesidad de vender un producto. Por ejemplo, la palabra “metro” implica que algunos responsables políticos querían poner algo que no teníamos para equiparar nuestra ciudad a otras, cuando las ciudades de nuestra escala metropolitana no tienen esa necesidad. Ejemplos horribles como el metro de Mallorca, que se hizo con estudios de demanda de 20 millones de viajeros; en la actualidad este metro tiene una demanda de 1 millón de usuarios. ¿Quién es el responsable político? seguro que habrá ascendido en su carrera política, pero el mantenimiento del servicio, su coste económico, es una cosa bárbara.

Gijón, es un caso parecido a Donostia, con la excusa de aprovechar la infraestructura de FEVE, se plantea introducir el metro con paradas en el centro. Se hizo el túnel en 2007 y se terminó en 2008, ahora tiene un túnel precioso, un supertúnel que es una maravilla...y luego no tiene dinero para mantenerlo. Yo creo que los responsables políticos debemos ser un poco serios, y generar servicios públicos de alta calidad que no supongan un peso inasumible en el tiempo.

Renfe y Euskotren tienen muchísimas mejoras que realizar en el territorio guipuzcoano. Nos interesa que la gente del entorno metropolitano, e incluso un poco más lejos llegue lo antes posible a Donostia. Queremos que el ciudadano que viva en Deba, tenga una doble vía que le permita llegar en la mitad de tiempo a Donosti, nos interesa más eso que agujerear La Concha, nos interesa que llegue en un tiempo razonable, porque luego con nuestro servicio urbano ya le acercaremos a los diferentes sitios de la ciudad. Solo los políticos y los técnicos quieren este sistema, no los usuarios del transporte público.

Vamos a tunelear La Concha y, entre otras cosas, se quiere ofrecer un servicio de metro a los universitarios; curiosamente cuando ya lo están usando, entre las 7:30 y 8:30 cuando hay cientos de estudiantes que van andando desde el Topo a la Universidad, nadie deja de ir a estudiar por no estar el Topo más cerca, cuando hay un servicio de autobuses extraordinario; cualquier responsable político que observara por las mañanas este recorrido vería a cientos de universitarios que van andando. El argumento es que el Topo permitiría llegar a la gente a la Universidad, pero la gente ya va en Topo a la Universidad. Eso ocurre porque no conocen la situación.

Entonces ¿Qué interés había en la obra?

El interés está en la propia obra. En el Estado se han hecho obras de infraestructura (tranvías, metros, aeropuertos...) cuya misión no era el transporte sostenible, sino la propia obra. Las empresas tienen mucho interés; en Euskadi tenemos nuestro propio lobby donostiarra. Los argumentos sustanciales son que no llega a la Universidad; me gustaría que te pusieras en esa zona de 7:30 a 8:30 horas en un trayecto andando por donde pasan cientos de peatones, todos estos chavales con carpetitas, van a la Universidad. Conocer esta realidad, es un ejercicio que ningún responsable político de los que están dispuestos a gastarse 300 millones de euros ha hecho. Nos encontramos con un proyecto de ejecución (ETT), y además nos crea una especie de embudo; resulta que tenemos toda la trama ferroviaria del

territorio guipuzcoano con una línea, y cuando llega a Donostia va en túnel, porque es la prioridad en movilidad. Insisto nosotros queremos que en el terreno metropolitano se pueda lograr el objetivo de llegar lo antes posible a Donostia. La situación que se está generando es que tenemos una estación en Loyola que lleva 4 años paralizada la obra porque no hay dinero para finalizarla, y resulta que se nos dice que la prioridad es el Topo, llevamos 3 o 4 años así, fíjate tú donde están las prioridades.

Pasamos a las medidas relacionadas con la bicicleta ¿Qué opinión te merecen?

Con la bicicleta ha sido una de las estrellas en los últimos años, se ha hecho un buen trabajo, ya han dejado de oírse aquellas afirmaciones que decían la bicicleta no es un medio de transporte, que no mueve masas. Tenemos datos significativos, que nos permiten afirmar que la bicicleta es un medio de transporte; los bidegorris están llenos de gente, los cruces llenos de bicis, parece una ciudad holandesa, es algo que en el Estado no se da en muchos sitios, salvo Sevilla, estamos en la punta de lanza. Los retos con la bicicleta son un montón, tenemos que ir mejorando la red; hemos hecho bidegorris un poco más agresivos como el de Sancho El Sabio- Av. Madrid- Pio XII, donde hemos quitado el bidegorri de la acera y lo hemos pasado a la calzada, para ello hemos eliminado un carril entero de tráfico, luego hemos pasado el bidegorri por la rotonda y hemos quitado más calzada hasta Anoeta.

En algunos casos no se entendía porque no iba por la acera, hubo un ataque mediático y político bastante problemático, es un eje donde hemos calmado el tráfico; los comentarios en internet son muy críticos, llegaban a decir que no era necesario, que empezamos quitando coches para meter bidegorris, ¡en que va acabar esto! Se ha realizado hace muy pocos meses. En términos generales los técnicos municipales han hecho un muy buen trabajo; hay que tener en cuenta que el desarrollo de la red de bidegorris lleva 30 años, con una situación muy diferente, poner un bidegorri por la acera era muy complicado ...esta es la evolución, seguimos haciendo más conexiones y más bidegorris para hacer la malla más tupida.

¿Qué opinión tienes sobre las bicis eléctricas públicas?

La bicicleta pública requiere una reflexión; en todos los sitios donde se ha puesto, tiene un efecto llamada, un efecto de difusión de la bicicleta, ha sido muy popular desde el punto de vista visual, pero en el análisis de usuarios tampoco es tanto. Tenemos 17.000 usos diarios de bicicleta general, y 500 usos diarios de bicicleta pública, es una parte muy pequeña de nuestra movilidad ciclista. Hemos tenido la suerte de sacar un pliego donde le decíamos al adjudicatario que no íbamos a poner recursos públicos como Ayuntamiento, dejamos que fuera el adjudicatario quien asumiera el riesgo de poner puntos de alquiler de bicicletas en la ciudad.

Estamos contentos hemos sido pioneros, siempre hay una serie de dificultades, de problemas de software, de distribución. Los usuarios que no tienen bicicleta son pocos. Para que te hagas una idea, el 80% de los usuarios de bicicleta son donostiarros, y el 20-25% son del entorno metropolitano, por tanto, con la misma tarjeta del transporte público utilizan la bici pública. Dentro de pocos meses se ampliará a otras cuatro estaciones en los barrios altos, según lo vea la empresa, esto tampoco es el centro de la movilidad sostenible.

Algo interesante es por ejemplo la colocación de espiras para el aforamiento de bicicletas, las tenemos 24 h del día 365 días al año, no se ven, están soterradas; tenemos datos más científicos sobre el uso de bidegorri; estas cosas hacen que la administración se tome más en serio el tema de la bicicleta; hemos comprobado que el uso habrá aumentado en los últimos años entre un 20-25 %.

Uno de nuestros grandísimos retos es la implantación de aparcamientos de bicis seguros, si queremos dar un impulso a esto, hay que empezar a pensar en que la gente pueda dejar la bici en un lugar seguro. Existe robo pero menos que en otros lugares del Estado, es necesario que la población no tenga que dejar la bici en la calle y la deje de forma segura. Resolver el 100% no existe, pero si hay que mejorar.

En Dbus tenemos reglamentada la subida de bicis a los barrios altos dentro de los autobuses, siempre en función de la gente que vaya, y si hay personas con discapacidad, carritos de bebe, no se deja y tampoco en hora punta. En las paradas antes de que empiecen las cuevas las marquesinas tienen indicado con una pegatina donde pueden subir.

Otro reto es la intermodalidad, queremos que las estaciones ferroviarias de Donostia tengan aparcamiento de bicicletas seguras, únicamente hay uno en estos momentos en Easo, en el Topo de Euskotren; puedes entrar con la tarjeta de transporte público. Habrá como 250 plazas. A nivel interurbano el reto no es tanto que la gente pueda meter la bici en el tren, sino que la pueda aparcar en la estación de forma segura. A Renfe y Adif, que están muy alejadas de cualquier política inteligente de movilidad sostenible, solo les pedimos que sean accesibles, porque lo demás, para qué. Las operadoras que están gestionados desde Madrid, están muy alejadas de las necesidades de la movilidad de aquí, tienen una absoluta insensibilidad.

Los convoyes nuevos de Euskotren han sido renovados hace dos años y han dejado espacios para poner las bicis. Si queremos impulsar la bicicleta como un elemento de movilidad urbana debe existir

una estrategia territorial. Andalucía es un planteamiento interesante, cuenta con un Plan Andaluz de la Bicicleta; también es necesario impulsar planes comarcales y provinciales de la bicicleta.

Si la UE en sus grandes proyectos están pensando que tenemos que tener un modelo de desarrollo económico y de movilidad alejados del petróleo, alguien tiene que pensar en el ámbito más allá de lo local, más que la compra de coches y apoyar la compra de bicis. Sin embargo, estamos apoyando la compra de coches y no estamos ayudando a las administraciones locales a apoyar económicamente este tipo de medidas. Y eso es una contradicción. El ciudadano recibe de las administraciones un mensaje contradictorio.

¿En relación a las políticas de movilidad peatonal del PMUS que se ha avanzado?

Los ejes peatonales son previos al PMUS, recoge lo que ya estaba hecho y lo interesante que pueda haber al futuro. En el ámbito de la movilidad no solo estamos hablando de coches sino de más actores. Es importante la protección del peatón, porque lo más interesante es que el 100% de la población es peatón. El peatón es el más débil del escalafón, la defensa del peatón es importante. Los ejes peatonales han generado, generan ámbitos amigables, actividad económica, permiten que una calle sea para un niño de 8 años y para uno de 80. No podemos crear ciudades ni calles para hombres, atletas, que sean capaces de dar grandes saltos...

Hay que recuperar la ciudad para el ciudadano. Se han dado grandes pasos, se han hecho zonas peatonales, pero el coste económico era un poco elevado, estamos hablando que cada manzana vale 300.000 euros; en épocas de restricciones económicas hemos pensado en actuaciones más baratas (Low cost). Y hemos hecho algunas actuaciones simplemente retirando los coches y pintando unas motas de colores, llama la atención, y parece otra calle, y funciona. La primera vez que lo hicimos fue antes de Navidad. Hablamos con los vecinos en una reunión en el barrio; decían que era complicado porque no tenían plazas de aparcamiento y les planteamos que era algo provisional, y hasta hoy. Nadie se ha quejado, ni desea que se vuelva a aparcar. Estamos haciendo actuaciones en movilidad con cierta flexibilidad. En este tipo de inversiones, la movilidad requiere un consenso.

Tenemos también un Plan de Accesibilidad de hace tiempo, pero no es todo tan accesible. Algunas aceras están hechas con criterios muy antiguos, con rebajes que obligan a volver a subir inmediatamente, y así continuamente. Tenemos que mejorar. Cada vez hay una tendencia a evitar esto, y hacer todo a la misma cota, eso es muy caro, y se irá haciendo poco a poco, hay que buscar lo ideal.

El PMUS dedicaba una parte a la gestión de la movilidad (camino escolar, coche compartido) ¿Qué habéis realizado en este sentido?

En polígonos hemos hecho el análisis de cuál era la situación en cada uno. Hay polígonos de los años 1970 y 1980, sin ningún tipo de planificación; en Igarra es muy difícil meter mano, hay transporte público, pero hay que tener en cuenta que un porcentaje alto de la gente que trabaja allí ni siquiera son del propio municipio, por lo que no soluciona el hecho de tener transporte público, hemos hecho análisis del aparcamiento...

Pusimos la OTA, pero yo creo que estas medidas regulatorias hay que pensarlas muy bien. E algunos casos hay gente con situaciones económicas muy complicadas, muy delicadas, con imposibilidad real de compartir coche, de coger el transporte público, estamos con sueldos bastante miserables como para que encima el Concejal de Movilidad y diga que no es sostenible; estamos jugando con la vida de la gente, cuando en ocasiones ni siquiera pueden de llegar a final de mes; aunque tengo un discurso muy anti-coche, hay que ser conscientes de lo que es posible o no; no podemos hacer responsable final al trabajador. Se aplicó la OTA en la legislatura pasada, pero que termino con grandes protestas. Es más fácil cuando hay una Ley como la francesa que obligue a las empresas; nosotros estamos en unos estados menos intervencionistas, que lo que genera es un verdadero caos.

En relación con el camino escolar, lo vemos bien, ojala tuviéramos más recursos para poder ampliar, apoyar más, es importante que las nuevas generaciones comiencen a trabajar estos temas.

¿Qué debilidades encuentras en el PMUS?

Incluso si se hubiera hecho con el proceso participativo más ambicioso de la tierra, más adecuado, con la mayor participación ciudadana, tengo que decir que estamos muy condicionados por nuestro contexto. La teoría está muy bien, pero la aplicación práctica es mucho más complicada. Los ayuntamientos tendemos a planificar sobre entidades y administraciones que no tenemos competencia. Hemos pensado que RENFE haga esto, ¿Quién es el competente?, Gobierno Vasco y Gobierno Central. Entonces es muy difícil que se pueda cumplir. ¿Va a llegar el AVE?... que nosotros dijéramos que no queremos el AVE no sirve de mucho si la mitad de las actuaciones son competencia de otras administraciones...

No sé cuál sería el procedimiento adecuado, los Planes de Movilidad tienen un alto nivel de contexto, no sé cuál sería el procedimiento, el Plan establece compromisos de desarrollo ferroviario como el de Riberas de Loyol, que no compete a este Ayuntamiento, no depende de nosotros. Por ejemplo el coche

eléctrico es algo que se ha pensado pero que aún no se sabe cuál va a ser su desarrollo, es un coche convencional con un tubo de escape a cientos de kilómetros, una térmica, una nuclear... También es consumo, lo eléctrico es mejor que lo otro, pero también es consumo, yo apostaría más por reducción de la movilidad. Insisto, que una administración local puede decir lo que quiera, no tiene competencias como ya he dicho. El Plan pone cosas que no están en nuestras manos.

¿Cómo reconducir este PMUS?

El Plan es superinteresante, apuesta por el peatón, la red de bidegorris, la reducción de contaminantes y emisiones, el ruido, factores importantes para la calidad de vida... Tendríamos que ir retirando cosas que no nos competen a nosotros y que requieren una revisión. Ahora ya tenemos un primer autobús eléctrico del estado, pusimos uno primero híbrido al principio de la legislatura, los siguientes autobuses que va a comprar Dbus, van a ser híbridos, se han abierto posibilidades y las hemos aprovechado. La presencia de Irizar en el País Vasco ha posibilitado que exista el primer autobús eléctrico y que apostemos por el híbrido. Son maravillosos por cierto, todos los debates que ha habido por el futuro como para hacer un PMUS a 25 años, la realidad trasciende los propios planes. Creo que lo que es interesante es el espíritu general.

La mayor parte de los donostiarras no sabe que hay un Plan de Movilidad, incluso me preocuparía que se preocuparan si eso fuera así, espero que tengan la suficiente confianza en que lo hacemos bien. Me preocuparía si la gente preguntara por su Plan de Movilidad. Supongo que tienen cosas más interesantes en las que pensar.

22. Entrevista a Lourdes Lázaro

Gerente de Shops Donostia, plataforma que integra a las asociaciones del comercio de la ciudad de San Sebastián.

Plaza de la Bretxa,1, edificio Arkoak Donostia-San Sebastián, septiembre del 2014.

¿Puedes contarme un poco la historia de vuestra Plataforma?

Surge en 2006, se crea al amparo de un programa del Gobierno Vasco que se pretende la gestión coordinada del comercio para responder a la implantación masiva de centros comerciales periféricos. Estos centros de alguna manera tienden a una desviación generalizada del consumo en el extrarradio, donde están ubicados. Se pretende reforzar atraer al cliente a los centros comerciales abiertos que ya existen en la ciudad, para que haya un fortalecimiento de la oferta comercial local urbana frente a la periferia.

El Gobierno Vasco pone en marcha la Gerencia de Comercio Urbano en el 2000, a través de un Convenio que suscribe con el Ayuntamiento, las distintas asociaciones que existen en la ciudad y las cámaras de comercio. Este Convenio se pone en marcha primero en Bilbao y en Vitoria en el 2000, y en Donostia en el 2006. El gobierno financia en un porcentaje muy elevado, el sueldo del gerente de ciudad, que cubre fundamentalmente mi sueldo. Y luego hay otras ayudas que sirven para financiar por ejemplo el técnico de comercio que es una figura de apoyo al comercio local, y luego hay unos programas para el desarrollo de actividades para la promoción, profesionalización y mejora competitiva del sector.

Nosotros lo que hacemos, es canalizar y desarrollar los distintos programas que se ponen en marcha y que se proponen por parte del ejecutivo, y los aterrizamos en el propio comercio; somos un puente de unión entre el Gobierno Vasco y el comercio local. En ese sentido tiene especial importancia el Ayuntamiento ya que nosotros trabajamos en el ámbito municipal y por lo tanto, es fundamental la política comercial, el urbanismo y la movilidad que tenga el Ayuntamiento. El comercio es un sector transversal en toda la política municipal y todo lo que desarrolle el Ayuntamiento le afecta al comercio; por esta razón nosotros estamos presentes en todos los foros municipales de urbanismo, de movilidad, de seguridad, ambiental...

Aunque no todo tiene que ver con el PMUS, pero sí bastante con movilidad afecta de una manera o de otra: la política de aparcamiento, los carriles de bici, el transporte público, la regulación de las zonas de coexistencia, las zonas 30; otras no afectan a la movilidad como las que van dirigidas a la promoción comercial, incentivando el consumo en determinados sectores o zonas, pero a la inversa sí. El comercio de cercanía es fundamental para la movilidad sostenible.

El PMUS se aprueba en septiembre del 2008 en torno a la Semana de la Movilidad ¿tu recuerdas la etapa anterior al PMUS?

Muy poco, por varias razones: porque yo me marche de San Sebastián y regrese en el 2000, y cuando volví ya había bidegorris, calles peatonales.... Sé que ha habido conflictos, con los propios comerciantes....que ahora son más favorables y lo valoran más positivamente.

Desde que has venido ¿Qué tipo de cosas habéis estado haciendo en torno a la movilidad?

Desde el 2006 lo vivo con más cercanía, los principales problemas que siempre hemos tenido han estado y están motivados por los problemas de acceso a la ciudad, de los embudos que se provocan, que bloquean los accesos de entrada a la ciudad tanto por la zona sur de la provincia como por el resto de los accesos. En San Sebastián en aquel momento había dos puntos de entrada, la parte del Antiguo que conecta N1-Madrid, la bajada de los franceses y del resto de la provincia, de la zona Rentería, Alza, Irún, Fuenterrabía,...junto con Amara que también viene desde ese acceso, y confluyen prácticamente todos en el Centro: Amara, Gros..., Desde estos puntos de entrada se producen ciertos problemas, y posteriormente se resuelve cuando a la altura de Lasarte-Hernani, desde distintos puntos de acceso de la propia autovía se han resuelto mediante el desvío a autovías paralelas que se han inaugurado hace dos-tres años; toda esta parte ya se ha resuelto, aunque todavía se sigue manteniendo, pero quizá por otros motivos. Hay un problema importante de aparcamiento en el centro de la ciudad, la mayoría de los parking están localizados en el centro. Nosotros estamos reivindicando parkings disuasorios con lanzaderas para liberar a la ciudad de esa carga de coches, para evitar esos problemas que se encuentran muchos ciudadanos que empiezan a dar vueltas, y se marchan. Otro problema era la zona de carga y descarga que tampoco estaba regulada, el problema de las escasas posibilidades de acceso en el coche al centro para facilitar el comercio. Por un lado, analizábamos el problema de accesibilidad a la ciudad y también lo que el tráfico conllevaba a las compras en la ciudad.

¿La peatonalización ya no es un problema?

La peatonalización siempre es un problema. A ver... las obras en la ciudad siempre conllevan una serie de cortes, de interrupciones, que afectan al comercio. En aquella época aún no se veía como tal, sobre todo por el coste que conllevaba las obras de peatonalización. En el 2000 todavía había pocas calles peatonalizadas. Hubo un momento en que coincidían varias obras a la vez, el parking de Cervantes, posteriormente tenemos desde el 2000 hasta la actualidad: el parking de Cataluña en Gros, el de Okendo, hubo año y medio que llevo al caos... hubo un momento en que coincidieron tres obras grandes en el centro... también hubo obras en el entorno del mercado de San Martín, que se estaba construyendo y se aprovechó para peatonalizar. Prácticamente la ciudad estaba sin estacionamientos subterráneos, en estas zonas ya estaba implantada la OTA, lo que se ha hecho ahora es extender la OTA a otras zonas no tan comerciales

¿Vosotros tenías conversaciones con el Ayuntamiento y estabais presentes en el Consejo Asesor de Movilidad?

Nosotros estábamos presentes en el Consejo de Movilidad, era el momento en que estaba construyendo la red de bidegorris, era una etapa complicada, por la cantidad de factores adversos que se estaban concentrando en aquella época.

¿Sobre la figura del PMUS, lo conoces?

Si, ese Plan se debatió en el Consejo de Movilidad. El Plan se contemplaba ¿hasta el 2025? Recuerdo que incluía bastante desarrollo de bidegorris.

¿Puedes recordar algunos de los objetivos?

Apostaba por dar mayor calidad al peatón frente al vehículo, se definían zonas 30 en distintas zonas de la ciudad, se reforzaba la red de transporte público, intentaba reducir el tráfico rodado en las principales zonas de la ciudad. Se planteaba también todo el tema de encaje de la estación de autobuses, porque también se trasladaba de Amara a la estación de RENFE. Era un Plan de toda la ciudad. Como ejes fundamentales era fomentar la movilidad en bici y las zonas 30.

¿Recuerdas las fases?

No recuerdo las fases.

En relación con el proceso de participación ¿Cómo lo valoras?

En este periodo de tiempo desde el 2008 a la actualidad, ha habido un cambio de gobierno municipal en el 2011 que deriva en un cambio de funcionamiento; y también ha habido cambios en el Gobierno Vasco, que ha afectado al Departamento de Movilidad municipal, porque quien estaba como concejal se fue al Gobierno Vasco. Antes había una mayor regularidad en la celebración de los Consejos, se celebraban más Consejos antes que ahora. Había una mayor voluntad de participación, con una representación más amplia, había una mayor comunicación y se trataban los temas de una manera más continuada. Ahora inicialmente se ha mantenido esa dinámica, pero ha ido en declive y cada vez se reúne menos el Consejo de Movilidad.

La dinámica del Consejo no sé si es la más adecuada. Son órganos o foros que se debate sobre las propuestas que ya se han presentado. La operativa es muy reducida porque en muchas ocasiones no se dispone previamente de la documentación, o los plazos están muy ajustados y lo que se presenta ya no se puede modificar porque es muy tarde; se convierte en un traslado del rífo-rafe político y la participación de los agentes sociales queda reducida, no hay espacio para debatir. Falta una voluntad de apertura a la participación desde el ayuntamiento, a ser más receptivos; no digo que no lo sean, porque cuando se hacen propuestas si se recogen. Es más fácil trabajar en temas concretos, puntuales; por ejemplo la peatonalización de una calle; esos temas se tratan fuera de la Comisión. Si nosotros tenemos una propuesta de peatonalización de una calle, pues la llevamos y la tratamos allí. Otro ejemplo: un trazado de un bidegorri, aunque haya una opinión en contra, pues se mantiene y no se modifica. Entonces te cuestionas ¿para qué existe el Consejo?

Yo lo que haría es modificarlo, hacerle más proactivo, que realmente haya una voluntad de ser receptivos, de que las propuestas se puedan debatir, que haya un margen de confianza, que se escuchen las propuestas, y que las aportaciones sirvan para algo.

Por otra parte, es un Consejo Asesor de Movilidad, y se llama así, aunque no es un consejo, ni decisorio, ni ejecutor. También tenemos que ser muy conscientes que quien tiene que tener la capacidad de decisión es el gobierno de la ciudad; ellos son los que tienen una visión más amplia de los presupuestos y de la política global de la ciudad; pero si queremos que este órgano sea válido, eficaz y respetado por todos, entiendo que tiene que haber un margen de confianza en los participantes. Es difícil. Quizá los Consejos tienen que ser monotemáticos para ser más eficaz.

¿Qué temas has llevado al Consejo en relación al comercio a partir del 2008?

Pues normalmente es difícil incorporar temas en el orden del día, hay que incluirlos en ruegos y preguntas. Entre los temas que hemos tratado en relación con el comercio está la Estación de Autobuses. Había una dicotomía sobre su ubicación, se llevó un análisis desde el punto de vista del comercio, la posición nuestra era ubicarla en el centro.

Cuando se presenta un tema, ellos nos mandan el orden del día, con un plazo de 15 días o una semana, depende, pero las cuestiones a tratar no las remitimos al Consejo sino que las expones en ese momento. Eso puede dar lugar a que se recojan y se emplace a una reunión específica, pero se hace a título particular con cada uno. Y quizás, lo que haría falta es un retorno del tema al Consejo con todos los participantes, comunicando el resultado global a todos, donde cada uno aporte sus opiniones.

Nosotros las tratamos de forma particular, mano a mano con el propio Departamento y hablamos con los técnicos de movilidad. Por ejemplo, una obra, en la que va a ver un corte de calles, pues hablamos con ellos para que el corte se haga en otras fechas o se haga de otra manera. Por ejemplo, cuando se propuso la regulación de la carga y descarga en la Parte Vieja y la regulación de la OTA, pues nos reunimos con ellos para ver todo el planteamiento de cómo hacerlo, buscamos la forma de intentar que afectara lo menos posible a ambas partes, tanto al ayuntamiento como al comercio; intentamos conciliar, y eso lo hacemos al margen del Consejo Asesor de Movilidad; es algo que ya se ha aprobado, y que es trata al margen.

¿Te parece que vayamos revisando cada uno de los aspectos del PMUS y vas dando tu opinión? Empezamos con la red peatonal, qué cosas están bien, cuáles mal...

Primera cuestión que me hago: ¿se conoce por los ciudadanos de San Sebastián esa malla peatonal que recoge el PMUS?. Es mi primera duda. Es una ciudad que se presta para caminarla, sea peatonal o no, evidentemente si es peatonal es más habitual, porque aquí tenemos un paseo maravilloso que combina peatón y coche que facilita mucho la comunicación con el Centro de la ciudad, que es el Antiguo.

Yo creo que hay zonas peatonales que están muy bien desarrolladas y es muy positivo. Además, creemos que es bueno que exista un entorno peatonal en cada barrio, porque contribuye a favorecer la vida en ese espacio. Hay nuevos desarrollos que ya lo contemplan. Por ejemplo en el caso del Antiguo en Benta Berri hay una zona que combina la peatonalidad de coexistencia, que es fantástica,; también el desarrollo que ha habido en el Centro en torno al Mercado de San Martín, me parece que esos modelos son muy favorables. Esto es distinto a lo que ocurre en la parte Vieja.

En el espacio que te comento, no es entendida como coexistencia, no son calles peatonales exclusivamente, pero combina con un entorno que si existe coexistencia. Debe haber un entorno de accesibilidad que te permita llegar a él, y que luego puedas moverte por el interior de ese entorno. Son zonas que ayudan a la convivencia. Por ejemplo en Gros, en el entorno de la plaza Cataluña, ahí se ha generado una zona peatonal donde tienes las calles transversales en las que entran los coches, tienes las calles de coexistencia y luego un corazón, en el centro, donde tienes ese espacio de vida y convivencia que es exclusivamente peatonal, eso es fundamental; no podemos pretender que todo sea peatonal, hay elementos naturales que separan las partes de la ciudad (la playa, el río...) y eso tiene que ayudar a que estos mismos ejes nos ayuden a convertir estos espacios en áreas de convivencia.

La Parte Vieja está muy definida, está cortada por el Boulevard es un espacio puro y exclusivamente peatonal, una zona fantástica para el comercio, para la hostelería, para el turismo, pero no podemos pretender que toda la ciudad sea peatonal porque convertiríamos a la ciudad en inaccesible para el transporte, para la carga y descarga, para la hostelería y para el comercio. En el resto de la ciudad hay servicios que necesitan la fluidez de tráfico.

Por ejemplo, tenemos el espacio delimitado por el Boulevard y por la Avenida; aquí hay una calle peatonal muy comercial, nosotros hemos planteado al Ayuntamiento que existan otras calles con peatonalizaciones blandas, es decir, aquellas que no son definitivas, sino provisionales. Hemos desarrollado experiencias de este tipo con el Ayuntamiento; la primera fue en Gros, en la calle San Francisco que está totalmente peatonalizada; pero hay un pequeño tramo que va desde calle Padre Larroca, entrando desde la calle Miracruz, donde hay un tramo muy pequeño (la calle San Francisco cuando se peatonaliza se dejó este tramo sin peatonalizar, porque cogía la salida del parking hacia aquí); es un tramo de una manzana, que estaba sin peatonalizar, donde había comercios. El movimiento natural del peatón era por aquí y se estaba utilizando esta calle solo para aparcar coches. Cuando se arregló la salida del parking, tenía otra calle de salida; la verdad es que a los comercios les estaba afectando muchísimo por la falta de paso peatonal y de vehículos. Hablamos con el Ayuntamiento y apostamos por una peatonalización en la que se mantienen las cotas de las aceras, y lo único que se hizo fue quitar todas las plazas de aparcamiento en un lado y los contenedores, y en el otro, donde había un bidegorri con paso de vehículos, se traslada a otra zona; aprovechando que había bares en la calle se sacaron terrazas y se pintó el suelo de otro color con los lunares rojos. Lo hicimos el año pasado, la calle

tiene una vida que nadie esperaba, fue una experiencia en la que nos encontramos con el ayuntamiento.

Otro ejemplo es el de la calle Peña y Goñi, que se ha peatonalizado mal. Primero, se han colocado unos bancos en el centro que invita a que te vayas, que estas de espaldas con espaldas, que invita al desencuentro, mirando hacia la acera... es agresivo. No se ha señalizado bien que es peatonal y hay riesgo de que entre el tráfico. Hay que buscar algún elemento que invite a usar la calle, que es lo que ocurre en San Martín; el éxito que tienen las calles peatonales, hay terrazas, hay que buscar un equilibrio entre todo.

¿Crees que tiene que haber más terrazas, más comercio?

Para Peña y Goni hay que dar tiempo, hay que educar al conductor y procurar invitar a que la gente esté en la calle, poner los bancos de otra manera. Hay que jugar con esos elementos para que la hagan agradable, buscar el recogimiento, buscar el encuentro del peatón, el peatón tiene que estar bien, que pueden jugar los niños, hay hostelería y es lo que más mueve en las calles peatonales.

Pienso que en todas las zonas tiene que haber ese atractivo, de convivencia, de centros atractores. Hay calles que no tiene una zona agradable. Estoy pensando por ejemplo en Amara, donde no hay entorno, no hay espacios peatonales, hay plazas interiores pero que no tienen vida; aquí tenemos una barrera importante que es la autovía, por donde está Juan Carlos I; esto provoca un freno en todos estos bloques, pero además no tienes un espacio de encuentro por la disposición urbanística de las manzanas y las calles, hay que ir buscando esos puntos. Te apoyas en las plazas peatonales y desde ahí salen una serie de ejes. En Gros pasaba lo mismo, pero si te apoyas en una plaza, en unos ejes peatonales, lo mismo debe ocurrir en Amara, las calles pueden tener un atractivo comercial; el éxito de las zonas peatonales es crear esas calles con atractivo, que puede ser el comercio o la restauración.

¿Qué me puedes comentar sobre el camino escolar, colaboráis los comerciantes?

Nosotros no hemos participado en eso. Sin embargo, creo que podemos hacer una labor importante. Lo voy a anotar porque es un tema que nos interesa. Hay uno en Alza, que con la asociación del barrio podemos hacer algo, y creo que iban a empezar alguna otra experiencia...

¿Sobre el tema de las bicis?, ¿sobre el transporte mercancías y reparto en bicicleta?

Es un tema muy polémico. Sobre todo es un tema que ha cambiado bastante, ahora estamos más receptivos. Al principio era muy complicado, lo que se criticaba era la falta de respeto del ciclista, porque en lugar de usar los bidegorris, usaban la acera y por tanto, no afectaba a las plazas de aparcamiento. Ahora en general, toda la ciudad está bastante concienciada; no afecta demasiado, porque normalmente su trazado va por la acera o por el bidegorris; antes todos los bidegorris que se hacían iban por la acera, entonces no afectaba al tráfico; al principio algunos se trazaban por la acera, eso era el año 2008, 2010... para dar seguridad al ciclista. Se empezó a hacer todo el trazado de la red de bidegorri por las calles más peatonales... Yo creo que cuando se desarrolla la red es, sobre todo, cuando se realiza el carril de La Concha; se quita un carril de tráfico para la bici; la red va rodeando aceras, y a partir de ese momento entraban en carretera. No se han planteado más problemas.

Sobre el aparcamientos de bicis...

Los que se han ido haciendo no han dado problemas. Para el uso de las bicis que hay es mínimo, hay que poner más, sobre todo en las zonas comerciales; además yo pondría alguna consigna para las compras para que luego puedas llevártelas en la bici, nosotros lo hemos puesto en época de Navidad. Es una experiencia que deberían potenciar para fomentar el uso de la bici. Valorando los parking subterráneos que hay, habría que liberar espacio de moto en superficie y meterlas en subterráneo, y dejar las bicis en superficie, porque es menos agresivo. Es una forma de rentabilizar plazas de parking que están vacías. Al tiempo habría que liberar espacio para las bicicletas, crear una zona muy agradable, no afecta al resto de la movilidad, ayudas a liberar el espacio en superficie y puedes generar consignas para el uso de los ciclistas. Nosotros podríamos gestionarlo. Teníamos algo provisional, en una carpa donde se gestionaba la recogida y entrega de la compra. Habría que pensar en un modelo más práctico, más mecánico...

Respecto a la política de estacionamiento ¿qué opinión tienes?

En relación con los parkings nos parece fundamental, urgente y de intervención inmediata que debe haber parking disuasorios. Los colocaríamos en la entrada de la ciudad, sobre todo en la entrada de la N1. Nosotros en su momento, en colaboración con el Departamento de Movilidad, y en la época de Navidad hicimos un test para ver cómo funcionaba, pero no estaba comunicado, ni informado, y no funcionó del todo bien. Creo que habría que situarlos a la altura ... depende de la disponibilidad de suelo que tenga el Ayuntamiento, puede ser en el torno a las Universidades, yo creo que tiene que haber uno

antes del Antiguo, en torno a Universidad, en Errotaburu, en torno a la GI-20; este es un foco de entrada importante. Otro estaría en la bajada de Miracruz, donde hay un espacio cerca de cocheras. Y otro espacio sería en Amara-Anoeta, y desde allí lanzadera. Habría que buscar un sistema combinado de tickets que permita que tengas gratis el servicio de autobús mediante el pago del parking, o al revés. Tendrían que estar vigilados, con conexión como el tren que llega hasta Igueldo o una lanzadera podría llegar hasta esos parking. Habría que valorar posibilidades, se pueden buscar muchas fórmulas, pero hay que dar alternativas; se puede empezar con uno y ver cómo funciona, y valorar posibilidades. Es importante afrontar el tema.

Las políticas de transporte público ¿cómo las veis en relación con el comercio?

El transporte público para el ciudadano está muy bien; para el comercio faltan muchas cosas pues es incómodo transportar las bolsas; por otro lado es muy difícil moverte con las compras en el autobús, tendría que haber un espacio para que dejes los bultos, sillas de ruedas, carritos, las bicis dejan subir ¿pero cuántas bicis?, habría que instalar anexos para los autobuses... En Europa hay estos vehículos anexos, donde puedas meter tus tablas de surf, carritos, bicis, et... Esto ya lo comenté con Josu Benaito. Es posible que nuestra legislación no lo permita, pero tenemos una asignatura pendiente; hay que reconocer que el transporte está muy bien, los horarios y las frecuencias están bien. Aunque no es cómodo para la gente que hace la compra; los pasillos son estrechos, hay algunas líneas de estos autobuses, los dobles articulados que van muy llenos, y si tú vas de compras y llevas bultos ¿Dónde los llevas?, en los barrios altos que bajan con bici donde las meten...

¿Como ves el sistema de bici publica?

Falta mucho desarrollo del servicio: más estaciones, más bicicletas. Antes de ser eléctrica tenía más usuarios; para los barrios altos las eléctricas si hacen falta, debe ser para estos barrios. Igual es más sencillo establecer un sistema de bicicleta básico, y para los barrios altos dejar la eléctrica, donde la convencional no tiene uso. El ciudadano ha perdido, el usuario de antes no es el de ahora.

¿Cuál es tu posicionamiento sobre la ubicación de la estación de autobuses?

Antes estaba en Riberas de Loyola. En términos de sostenibilidad, es más sostenible que el viajero llegue al centro que no en Riberas donde hay que tomar un taxi, un autobús, llevar al pasajero en coche o cualquier otro medio de transporte. Aquí accedes directamente al centro y conectas con los autobuses urbanos, con el tren. Para el comercio es muchísimo mejor estar aquí que en Riberas. Llegarán todos los interurbanos. Esto está en fase de reforma, que los autobuses entren hacia aquí, que luego entren por aquí con el nuevo vial que se hizo, y salgan por aquí, y liberar este espacio. Esto está previsto para el 2016, se está haciendo porque allí confluyen la obra de la estación del TAV y la de la estación de autobuses.

¿Piensas que los sistemas de coche compartido pueden mejorar la movilidad sostenible?

Es para llegar a la ciudad, había que plantear el sistema fuera de la ciudad, creo que aquí la gente utiliza el transporte público, la bici,... Si relegas el coche al momento de la gestión. Es muy difícil que la gente coincida en la gestión. Yo lo veo para llegar a la ciudad.

Me gustaría que me comentaras tu posicionamiento sobre los grandes centros comerciales.

Dentro de los límites municipales solo hay un gran centro comercial, solo hay uno periférico: Garbera. Pero en otros municipios hay de todo, Urbil en Usurbil muy cerca de Donostia, es un poco más pequeño que Garbera, pero tiene la misma oferta. En 2009, hubo una propuesta de ampliación del ya existe en Garbera para duplicarlo; se pasaba de 25.000 m² a 50.000 m², cuando ya existía el centro de Arcco (Pl. Irún en Amara), la Bretxa y San Martin. Entonces nosotros presentamos varias alegaciones al PGOU para que no se ampliara, nos basamos en el PTS (Plan Territorial Sectorial) que dentro del Plan de Ordenación Territorial establece los límites de techo que tiene que desarrollar cada territorio en los distintos sectores; establece que no puede haber una superficie comercial con más de 25.000 m², lo que pasa es que 2009 no se aprobó el Plan General, se prolongándose su aprobación al 2010. En ese año se empezó con la transposición de la Directiva Goldestein que establece que existe libertad de implantación en toda la Comunidad Europea, y no se pueden establecer límites, la Directiva permite liberalización absoluta.

La Directiva es del 2009, el PTS es anterior, es contradictoria con la política de movilidad sostenible que tiene la UE. Nosotros entre los argumentos que teníamos sobre la mesa se encontraba la sostenibilidad medioambiental. Finalmente, no se aprobó la ampliación, no porque fuera una decisión tomada por la corporación, sino porque nosotros impugnamos la ampliación ante el Gobierno Vasco, y este resolvió. Lo que se decía en la Directiva era sobre el incremento de la edificabilidad porque era lo que se establecida, pero aquí era la reserva de los suelos y de los techos, y los otros no recurrieron. Era

un tema que no iba a salir adelante porque aunque la licencia la daba el Ayuntamiento, la aprobación la tenía que darla el Gobierno Vasco. En otros ayuntamientos la oferta no supera esa dimensión de los 25.000 m². En Usurbil, lo que estamos intentando es que venga a la ciudad gente de fuera. Si sabemos que vienen a Amara, donde pueda llegar el ciudadano, y pueda haber otra oferta comercial pero que puedan comprar también en el comercio colindante.

¿Crees que se han cumplido los objetivos del PMUS?

No recuerdo todos, pero creo que se ha avanzado muchísimo, y muy positivamente.

¿Veis debilidades dentro del PMUS?

Las del parking, las de la accesibilidad, el colapso en las entradas de Donostia. En el estacionamiento hay una política contradictoria. Estamos fomentando el uso del transporte público, de la bicicleta, de la peatonalización, etc. Pero la ciudad está colapsada por el tráfico en los accesos. Somos una ciudad totalmente turística, donde la única vía de entrada a la ciudad es la carretera y el coche, no tenemos aeropuerto, ni AVE; quien llega a San Sebastián tienen que llegar en coche si o si, y todos los parking los tenemos en el Centro, pues vamos a gestionar esto, cuando lo que estamos pidiendo es intentar descongestionar la ciudad, con parking disuasorios. De todos los objetivos que se recogían en el PMUS, la accesibilidad y los aparcamientos disuasorios son la asignatura pendiente, la accesibilidad y el espacio público son las grandes asignaturas pendientes.

¿Qué propondrías hacer con el documento del PMUS actual?

Yo creo que debería haber una revisión; primero para reubicarnos en lo que en su momento se aprobó, para valorar y verificar lo que no se ha cumplido o se ha cumplido; no es tirar por tierra y rechazar todo lo que se ha contemplado en el Plan, y tampoco es empezar desde cero. Han pasado 8 años, para ver en qué punto estamos, estamos en otro escenario. Lo que procede, es una revisión de ese Plan para ver dónde estamos y ver qué objetivos hay que incorporar: motos, parking en desuso. Trabajo pendiente todavía hay.

23. Entrevista a Luis Murguía

Real Automóvil Club Vasco Navarro, representante del Consejo Asesor de Movilidad del Ayuntamiento, y representante en la Comisión de Seguridad Vial del Gobierno Vasco.
Plaza Cataluña, San Sebastián, septiembre del 2014.

Si te parece podemos comenzar con los antecedentes del PMUS.

Llevamos transformando San Sebastián desde el punto de vista del tráfico desde mucho antes del 2008, otra cosa es que eso se haya reflejado en un Plan de Movilidad Urbana Sostenible. Yo creo que aquí ha habido hitos desde mucho antes, desde que se comenzaron a hacer los carriles bus, los carriles bici. Ya con el Alcalde Odón Elorza se comenzó haciendo el Plan de Movilidad, aunque no se llamara PMUS y posteriormente ha habido que darle una forma determinada, es otra cosa.

¿Qué batallas señalarías como clave?

Desde el Real Automóvil Club Vasco Navarro, lo que defendemos es una movilidad sostenible; si somos una mafia de conductores, lo que defendemos es a los buenos conductores. Yo siempre he defendido que quien más perjudica el tráfico son los propios conductores. Cuando un coche aparca en doble fila ¿a quién está perjudicando?, a todos los demás conductores, al que no le deja salir de su plaza o el atasco que está produciendo al ocupar el carril de circulación.Yo defiendiendo al buen conductor.

¿Desde cuando llevas en el RACVN?

La asociación lleva funcionando desde 1923, hemos estado desde 1999 unidos al RACC, pero hemos acabado a tortas.. Ahora somos autónomos. A la Comisión de Movilidad llevo asistiendo desde hace más de 10 años.

¿Qué aspectos destacarías de la Consejo Asesor de Movilidad?

Fue la primera Comisión de este tipo que se organizó en el Ayuntamiento, ahora hay muchas más para defender otras cosas, y comparando con las demás, ha venido funcionando más o menos bien; en muchos aspectos yo he tenido la sensación de que sea quien sea el partido que gobierne, en realidad es que parece que participamos.

Al final todos actúan más o menos igual, lo que interesa es que parezca que funciona. En realidad lo que se hace es dar la impresión de que participas, pero en realidad te enteras de algo que han decidido, y te enteras el día anterior de que salga en la prensa, es un paripé. Es como los autobuses urbanos que andan con biodiesel, desde hace tiempo ya no andan con biodiesel porque económicamente no compensaba, pero lo ponen en la publicidad; lo más importante no es no contaminar, sino parecer que no contaminas. La participación es algo parecido, lo que quieren es que parezca que se participe mucho, aunque luego en realidad no se tenga en cuenta la opinión de la gente. Debe parecer que yo soy muy democrático. Yo que soy apolítico, y voy a esas reuniones y los veo a todos los Concejales, en el momento de los ruegos y preguntas, al final son los Concejales de un lado y de otro los que debaten, y me parece una actitud tan farisea.

Si se han conseguido cosas porque se ha generado una cierta cultura entre la población de que bueno. Si nos ponemos en una actitud de persona mayor, porque antes todo era mejor, todo parece negativo. Por ejemplo, mi madre con 91 años, señora mayor, para ella antes todo era mejor; cuando eres más joven las distancias son más cortas, pero ahora al ser más lenta parecen más largas. Lo que veo en la ciudad es que ha habido desde siempre unas políticas de tráfico, de diseño de la ciudad, de parkings... Como durante unos años la presión de los comerciantes ha influenciado en la construcción de aparcamientos en el centro de la ciudad (en La Concha, Plaza Cataluña....) y luego muchos de estos parkings están vacíos la mayor parte del día; la OTA en la calle... Yo lo que digo que si queremos racionalizar la calle y humanizarla, aparcar en la calle debería ser más caro que aparcar en el parking subterráneo que se han hecho con concesiones privadas, realizadas con dinero privado; y todo por presión de los comerciantes que quieren que llegue la gente hasta el centro y... Ahora que están todos los parkings construidos, ahora decimos que hay que evitar que los coches entren en el centro de la ciudad... lo que no podemos estar haciendo es chapuza, tras chapuza... si los hemos hecho, lo que tenemos que hacer es que los coches vayan directamente a esos parking, en realidad si el 40% del tráfico corresponde a los coches que circulan en la ciudad, para buscar sitio para aparcar.

Resaltaría que el tema de la participación es un poco paripé, como en todas partes, se hace "guiñol de participación"; prueba de esto es cuando se ponen a hablar entre los Concejales de uno y otro partido. No sería mejor que nos facilitara la documentación antes, pero te sacan el Power Point y es imposible analizarlo mínimamente en tan poco tiempo. Cualquier Concejale de turno lo hace exactamente igual, sea del partido que sea. Siempre lo he visto así, cuando el concejal estaba en la oposición hacia exactamente lo mismo. Yo me carcajeo, dan la información en el último momento...aunque ha habido avances y por lo menos...

Una de las preguntas que me suelo hacer en la Comisión de Movilidad es ¿Tenemos conocimiento del presupuesto, somos capaces de gestionar el presupuesto de movilidad?, luego somos meros marionetas... Pero entonces nosotros tenemos capacidad para decir en que hay que gastar más o menos, pero en la realidad es que el político de turno lo maneja a su aire, y es así.

¿Como ves los cambios realizados en el tráfico?

Para nosotros como Real Automóvil Club Vasco Navarro, uno de los cambios de la situación del tráfico fue la apertura del bidegorri de La Concha. Esto suponía quitar un carril de la calzada. Hubo mucha polémica durante muchos años. Nosotros hicimos una encuesta entre los socios y salió que favorable al carril bici. Y por eso defendimos esa posición, y dijimos que sí. Aunque había de todo dentro de la Asociación. Yo siempre he andado en bici. Lo que defiende es que si hay transporte público, hay bici, hay coche privado, hay todo lo que tú quieras, yo lo que tengo que resolver es como ir de un punto a otro, al final lo que necesitamos es usuarios más informados, e inteligentes; lo que defiende es como me resulta mejor ir de un punto a otro.

Entre los socios había de todo, había algunos que consideraban que la bicicleta se utilizaba solo en el deporte o como cicloturista. Y yo les explicaba que también era un medio de transporte, y ahora ya se ha visto. Fue un avance el bidegorri de La Concha, permitió que los chavales fueran al cole en bici porque por esa zona que hay muchos colegios. Antes los padres no les dejaban ir porque era muy peligroso. Fue uno de los puntos de inflexión que hizo que el uso de la bicicleta se extendiera.

La posición de la Asociación es que lo que hay que hacer es racionalizar, y es lo que defiende nuestro presidente, que es más mayor que yo es que el coche privado siempre será complementario, no podemos eliminarlo al 100%, pero siempre será necesario. Por ejemplo para llevar a mi tía en silla de ruedas; otra cosa es que se abuse del coche, eso ha ocurrido durante años ha ocupado el espacio de la ciudad. Defendemos el uso racional del vehículo privado.

¿Te acuerdas cuando se aprobó el PMUS? ¿Crees que los donostiarras conocen el PMUS?

Cuando se aprobó el PMUS en el 2008 en la Semana de la Movilidad, no lo recuerdo como un hito significativo. A la gente ni les importa el PMUS ni les preocupa. Al final otra de las cosas que me suelen hacer gracia, es que la gente que va a las reuniones va solo a defender el problema que tiene debajo de su casa, y es lo único que le importa, va para resolver sus problemas, pero claro pero tampoco le puedes negar, pero luego no va ir a las siguientes.

¿Recuerdas cuáles son los objetivos del PMUS?

No me lo he leído, ni conozco el PMUS. Si me preguntas en concreto, en San Sebastián, el PMUS fue un trámite, y como salió la moda de los PMUS, habría que cobrar una subvención, alguien rellenó los papeles. Pero no es que de repente se cambiara de guión, aquí los temas se han venido haciendo desde hace tiempo: calmado de tráfico, bidegorris... venían de antes y se han seguido haciendo, se ha seguido el mismo ritmo que antes. Yo veo una estrategia de movilidad coherente desde los 1980.

En cuanto a los órganos de participación... ¿Qué opinión te merecen?

Lo que si se está haciendo ahora es que se han creado un montón de Comisiones, por no sé qué normativa municipal, todas tienen que tener el mismo esquema de funcionamiento; últimamente ha habido una serie de cambios por los que todas tienen que funcionar igual, tienen que tener el mismo reglamento; en nuestro caso le tocaba a Josu Benaito y decidió seguir funcionando como se hacía; en ese aspecto dentro de lo que cabe, por lo visto debemos ser modélicos. Si es para rellenar los papeles vamos a seguir así.

Si para hacer un Plan coherente hace falta un técnico y un profesional que esté un montón de horas, es imposible que yo esté al mismo nivel, podre dar unas ideas, unas generalidades, pero para ser eficaz en una Comisión de este tipo, me debería dedicar unas cuantas horas fijas al mes o a la semana; pero mi trabajo no me permite hacer eso. Por otro lado, si luego no se enteran de nada, entonces como vamos a ser eficaces, es imposible que yo pueda conocer el tema con el detalle que lo hace el técnico. Yo me tendré que dedicar a eso pero ¿quién me paga a mi esas horas?. Entonces es que es que es muy difícil, criticarlo es muy fácil.

A nosotros nos informan de lo que ya está elaborado, otra cosa es que una vez al año nuestra opinión sirva para dar una posición, para dar prioridad a una cosa o a otra, más que si el bidegorri va a ser más de cinco metros o yo que sé. Si somos un Consejo Asesor, debemos participar antes de tomar la decisión o debemos determinar que decisiones van a ser prioritarias. Pero eso es lo que hace el Concejal y sus asesores.

Durante este tiempo ¿Qué temas has llevado a la Comisión?

Una de las últimas reuniones ha sido el tema de las peatonalizaciones. Ahora se está volviendo al tema; al principio todos los comerciantes estaban en contra, querían que el coche llegara a la puerta. Cuando se hicieron las primeras peatonalizaciones y vieron que funcionaban. Habían tenido la calle patas arriba, porque tienen un puente provisional,... pero cuando se acaban las obras, todos querían que les peatonalizaran la calle. Pero la peatonalización puedes tenerlas en un radio determinado, pero no puedes extenderlas a todo un barrio porque no funciona. En el Centro se hizo para las tiendas, vienen los turistas. Ahora, me da la sensación que muchas de esas peatonalizaciones están promocionadas por los bares o restaurantes para privatizar el espacio público. Hace unos años trajimos para unas charlas a Francesco Tonucci, nos habló de cómo vamos a recuperar la calle. Cuando yo era pequeño, yo jugaba en la calle, y le hacíamos rabiar al guardia del barrio... El coche lo coloniza todo; lo que quiero es recuperar espacio para que los chavales pequeños vuelvan a jugar en la calle y que la gente mayor este charlando... Lo que no puede ser es que peatonalicemos todo, que las calles estén llenas de terrazas y que los chavales no puedan jugar al balón porque molesten a los usuarios de las terrazas. Tiene que haber una flexibilidad suficiente para que si un coche tiene que ir a recoger a la señora María de 90 años no tenga que pedir un permiso especial por escrito dos días antes. Esta fue mi aportación concreta; la idea es peatonalizar, pero no privatizar...

¿Qué posición tenéis sobre la bicicleta?

El otro tema muy polémico en San Sebastián es la normativa ciclista. A las bicis hay que hacerle una norma para que al día siguiente se cumpla, hay que poner la norma para hacerla cumplir, sino mejor no ponerla. O haces lo que dices, o no lo digas, porque si dices una cosa y no la vas a cumplir es mucho peor. Aquí se ha promovido mucho el uso de la bicicleta, y ahora hay problemas, se ocupa la acera; hoy día el ciclista en San Sebastián no tiene que cumplir ninguna norma, ni semáforos, ni pasos de cebra. En el carril de La Concha algunos van por dentro, por la acera y los edificios, donde pone clarísimamente prioridad peatonal; el otro día le llame la atención a un ciclista, y encima como había peatones que le molestaban, se pone a tocar el timbre, se cree que el ahí tiene la prioridad. Cada vez más los peatones se enfadan, se está generando una “violencia entre peatones y ciclistas”, a los de Kalapie no les hace ninguna gracia. Durante años los ciclistas se han estado quejando de que el coche no respetaba al ciclista, y ellos están ahora actuando de la misma manera, ahora no respetan a nadie, un semáforo en rojo para un ciclista no significa que lo respetan.

El ciclista se cree que no tienen ninguna obligación y que tienen las ventajas del peatón y ninguna obligación. En San Sebastián tiene una Ordenanza y se hizo un reglamento, pero si se hace una norma, es para que la cumplas. Los chavales de menos de 16 años tienen que ir con casco, casi nadie lo usa. Otro caso es en el paso de cebra, el ciclista que va por la acera, cruza el paso convencido de que el coche va a parar, pero la bici es un vehículo, en el paso de cebra el que tiene prioridad es el peatón, en un paso de cebra ante un inesperado. Cuando un ciclista viene cuesta abajo y va a 30 km/h y pretende que el conductor pare, entonces ¿qué puedo hacer? Si estas cruzando de una acera a otra, si quieres prioridad en el paso de cebra, te tendrás que bajar de la bici y cruzar como un peatón.

¿Te parece que vayamos repasando temas concretos, como por ejemplo la OTA?

Cuando se puso fue muy polémica, hace muchísimos años. No me acuerdo cuando se puso la primera OTA, puede ser de hace más de 20 años; al principio la gente también estaba en contra, yo creo que también una vez más para satisfacer a los comerciantes. Todos los que trabajaban en los bancos llegaban a primera hora de la mañana y aparcaban, y ya no podía aparcar nadie más. En ese sentido, fue un avance, porque con la OTA comenzaban las oportunidades para poder aparcar, aparece el “efecto frontera”, el que no quiere pagar la OTA no puede aparcar, ni el presidente, ni nadie.

Mi crítica a la OTA o al tema del aparcamiento en la ciudad, como ya he dicho antes, es que aparcar en la ciudad en superficie debería ser un lujo, lo que deberíamos hacer, siguiendo a Tonucci es enterrar los coches. En Tokio no te venden el coche si no tienes la plaza para aparcar, tú sabrás donde tienes que aparcar; pagar 100 euros eso no te garantiza el aparcamiento. Las calles no son elásticas y todos tienen coche, el padre, la madre, los hijos.... El problema se ha solucionado con los aparcamientos privados; en el mismo aparcamiento puede haber aparcamiento de residentes o de rotación. Habrá quien no pueda pagar, la concesión que es a 50 años, y además, estos aparcamientos tienen muchos gastos mensuales, por ejemplo en el del Kursal tenían que pagar la limpieza, prácticamente similar a si se alquila una plaza.

Cuando se hizo peatonal todo el barrio del Antiguo que no tienen garajes, si todas estas casas de más allá del Boulevard que tienen garaje, pero no hay un sitio para aparcar en la calle. Cuando no había OTA, porque si vengo a comer a casa, lo dejo en la calle aunque tenga una plaza, siempre la calle ha estado llena por definición, por eso yo siempre defiendo que aparcar en superficie debe ser más caro. Pero está claro que quien ha hecho los parkings, los ha hecho como inversión. Eso que yo digo se podría plantear si los aparcamientos los hubiera hecho el ayuntamiento. La OTA está en todas partes, hasta en las zonas altas, hasta sábado y domingo, luego en invierno no...

¿Qué te parecen las actuaciones en transporte público y colectivo?

Es algo complementario. El transporte público está muy bien para el que le soluciona el acceso a su destino, le vendrá bien porque tienen autobús cada 2 o 3 minutos; pero al que vive en otra zona que no tenga servicio, no pues no; si tienes conexiones y buenas frecuencias bien. Pero si vivo en Alza y tengo que ir a la Universidad puedo llegar a tardar hora y media. Había un abuelo que dejaba el coche a los nietos para que fueran a estudiar a la Universidad porque el día que utilizaban el transporte público tardaba 1h y 12 minutos, y en coche solo 12 minutos. De todas formas, hay que reconocer que el transporte público urbano en San Sebastián funciona muy bien, y tienes la aplicación que te dicen a qué hora llegan, tienen prioridad semafórica...

¿Y qué me puedes decir del Metro?

Es algo también positivo, que beneficia a los estudiantes, y a toda la zona universitaria; si en el recorrido tuvieran una parada más cerca de su centro de estudio...

Hace unos años estuve en Lyon que es una ciudad muestrario de todo: tienen autobuses, trolebuses, metro sin conductor, metro, funiculares para subir a la zona alta, alquiler de bicicletas. Ahora están haciendo experimentos para ir controlando el tráfico de forma similar a la previsión meteorológica; sería la previsión del tráfico con un margen de una hora. Meten todos los datos que puede afectar a los usuarios y al tráfico urbano y el modelo dice que va a pasar. A mí me llama mucho la atención en Lyon que habían hecho una línea de tranvía a una zona universitaria sabiendo que iba a ser deficitaria pero decían que la habían hecho porque lo que querían es que el estudiante le fuera cómodo y practico utilizar el transporte público, y esta práctica la trasladaría en el futuro a su vida laboral.

Para la gente que viene de Lasarte le viene muy bien llegar con el Topo hasta la Concha, de aquí a la Universidad hay un trocito; la línea de aquí venía hasta la Plaza Guipúzcoa, entonces si se cierra puede ser una solución. Estas son cosas que no nos van a consultar que son decisiones políticas. En este país las decisiones de los partidos son de enfrentamiento, si tú dices una cosa, yo lo contrario; durante años ha habido una posición del PP, si el tranvía lo propone el PNV, pues nosotros lo contrario... y así.

En el PMUS ¿Se plantean nuevos viarios?

Hay algunos problemas. Juan Carlos I aísla la mitad del barrio, también entiendo que cuando se hicieron las casas ya estaba la autovía, parece que derribarían la zona que sube, pero llevan años que sí que no, y la semana que viene la Diputación dice que la rotonda. En San Sebastián hay un después del túnel de la autovía del Urumea, ya que entra directamente en la ciudad, y enlaza con la autopista; esto es la variante de San Sebastián. Hace un montón de años la N-I pasaba por La Concha. Luego se hizo la variante de San Sebastián, y el tráfico ya no pasa. Ahora se ha hecho el Segundo Cinturón, las cosas están mejor que antes, pero claro hemos multiplicado el número de coches y todos los cálculos se van al carajo. Cuando se hizo la autovía de Leiztaran, desde Lecunberri, ahora está muy bonito, pero cuando se hizo eso a nadie se le ocurría vivir en San Sebastián y trabajar en Lekunberri porque antes de la autovía eran $\frac{3}{4}$ hora, y ahora es menos de media hora. Se generó un tráfico adicional por la cercanía creada por la nueva infraestructura. Pero también el mero hecho de construirla, crea un problema nuevo, habrá que procurar que los camiones circulen en horas valle, es muy complicado. No se trata de construir más carreteras, sino de gestionar mejor lo que ya hay. A nivel del País Vasco, lo que no se puede hacer es dimensionar las infraestructuras con las horas punta; no puedes hacer una autopista con 400 vehículos, los únicos que pueden sobredimensionar las infraestructuras son los centros comerciales (para que no se les escape ningún cliente).

En relación a lo que acabas de comentar ¿Cuántos centros comerciales hay en San Sebastián?

Hay uno, el de Garbera. En tiempos de Odón Elorza se dijo que en San Sebastián no íbamos a dejar que haya ninguno más. Pero esto no sirve ahora, se ha hecho uno nuevo en Urbi, en la zona de Usurbi-Lasarte donde están todos los comercios (hay Eroski, Dechalon, etc). Entonces ¿a que nivel hay que planificar la movilidad?. El urbanismo te genera un tráfico de una manera o de otra. El que le toca gestionar el tráfico debe solucionar los problemas que le van a venir luego. Tenemos que planificar el territorio. Todo el planteamiento de Odón, ni un solo centro comercial, no ha funcionado, debido al modelo territorial del País Vasco, porque hay comercio en Irún, en Bayona, donde la gente va.

Imagino que lo mismo ocurrirá con los polígonos industriales y las zonas de actividad económica.

Aquí el problema de los polígonos es que tienen muy mal transporte público; si se solucionara el problema de conexión, entonces lo utilizaría; es muy complicado porque la gente que trabaja en polígonos viene de zonas diversas, cada uno tiene un horario... Por ejemplo, hay un polígono en la zona de Igara donde hay muchos puestos de trabajo. Además el problema es que no se entiende como en un valle como este todo el mundo entra a las ocho y sale a comer a las 13 horas. Nosotros como Automóvil

Club decíamos que se flexibilizaran los horarios. También es muy complicado el acceso de los tráileres. Se debe quizá poner la OTA a un polígono para obligar a los currantes a utilizar el transporte público; uno de los problemas del polígono asociado al coche es tener la posibilidad de aparcar, entonces se utiliza el coche, si tienen las dos opciones, siempre voy a coger el coche.

Una cosa es la decisión política que se plantea sobre un papel, pero somos tan... Hace un tiempo asistí a una jornada sobre temas de tráfico en Irún, en un centro de exposiciones, al lado de Hendaya, con especialistas franceses. Allí tienes el Topo que te deja a 70 metros, pero sin embargo en aquella jornada, el único que fue en transporte público fui yo; ni los de la Diputación, ni los del Ayuntamiento que fueron en coche. Hacer leyes que no voy a cumplir es genial, pero si no lo usas, Lo mismo me ocurrió en una Jornada en Aiete, con los de Kalapie, el único que fue andando, fui yo y cuatro más; uno de los radicales de Kalapie, Edorta, fue en coche... "consejos tengo, sabiendo que para mí no tengo". A mí me alucina un poco esas personas que dicen yo soy el gurú, tengo la solución, el resto de la población no tiene ni idea...

¿Qué debilidades tienen el PMUS, que le falta...?

Pues que debería estar revisándose ya, yo creo que en realidad reaccionamos... Para cuando hagamos la autovía siempre se nos queda pequeña; vemos el problema cuando es muy gordo, pero lo que hay que hacer es mirar ahora como vamos a estar dentro de 20 años, y eso es imposible. En realidad al que está dirigiendo un país o un territorio, lo que le interesa es sus cuatro años de mandato, nadie proyecta lo que va a pasar... Para revisar el PMUS hace falta un buen gurú que tenga capacidad para verlo en el futuro en Guipúzcoa. No nos ponemos de acuerdo para hacer algo como ha ocurrido con la Estación de Autobuses, la polémica era política, el PP decía que en un sitio, y el otro partido decía el contrario... En Vizcaya alguien dice que hay que hacer algo, y se hace, pero en Donostia, hay que discutir 20 años, a Bildu no le gusta, pero no vamos a protestar... A mí me parece un sitio correcto. Se ha comenzado a construir en el 2014, pero hemos estado discutiendo mucho tiempo. Esta ubicación se barajó hace muchos años, se tenía que haber ejecutado desde hace tiempo.

24. Entrevista a Rakel Barroso

Representante en el Consejo Asesor de Movilidad por Elkartu Federación de Personas con Discapacidad Física de Guipuzkoa.

Sede de Elkartu. Paseo Donostiarra, 5. Barrio de lo Antiguo, 5 de septiembre del 2014.

El PMUS se aprobó en 2008, antes de esa fecha ¿qué cuestiones relacionadas con la accesibilidad habéis visto mejoradas en la ciudad?, ¿qué grado de receptividad ha tenido la corporación municipal con los temas de accesibilidad?

La primera y fundamental fue el tema del transporte público. Con motivo de las paraolimpiadas de Barcelona 92, se ofreció la posibilidad de que los ayuntamientos compraran esa flota adaptada que se había utilizado en el evento. Se mantenía buena relación con las administraciones, y en colaboración con el Colegio de Trabajo Social, se hizo fuerza para que el Ayuntamiento los comprara.

Se trabajó en un contexto en que había un entorno pésimo, donde había que subir a aquellos autobuses en que tenías coger a la gente como un saco de patatas, subir en aquellas escaleras... Era cuando gobernaba Jon Albistur; se recogieron unas 1.500 firmas y al final la corporación compró seis autobuses de plataforma baja. La sorpresa fue que no traían rampa de salida, eran solo de plataforma baja. Entonces se reivindicó un autobús con accesibilidad completa, y se consiguió que desde esa fecha todos los autobuses que se compraran en San Sebastián fueran de plataforma baja con rampa de acceso. También trabajamos todo el tema de las paradas. Desde Elkartu se hizo un estudio de todas las paradas de San Sebastián, unas 600, e hicimos la propuesta de accesibilidad,....a lo largo del tiempo se ha ido mejorando el acceso al autobús desde las aceras. Luego fueron apareciendo las plataformas móviles que se ubicaban en cualquier sitio cuando cambian las paradas, ha sido todo un proceso de trabajo continuo...

Antes de 1992 ¿no había actuaciones por parte del Ayuntamiento?

Las asociaciones siempre han hecho reivindicaciones fuertes, desde la aprobación de la LISMI. Incluso cuando ni siquiera estaba la Ley aprobada, se hizo una primera manifestación en torno al 1970 y desde entonces empezaron las primeras actuaciones de eliminación de barreras. La manifestación consistió en subir y bajar de las aceras, diciendo "Rampas sí, aceras NO". A partir de entonces empezó la política de eliminación de barreras. Se hicieron unos circuitos que comunicaban unos barrios con otros. Nosotros llevamos trabajando en Madrid desde el Minusval de 1972, que estuvo la reina Sofía y que concentro a toda la gente con discapacidad, fue como el despertar de las personas con discapacidad asociativa en la línea reivindicativa para demandar respuestas globales que sirvieran para que fueramos un ciudadano más y la barrera desapareciera Elkartu está legalizado desde el 1981-83.

¿Qué relación teníais con el Ayuntamiento?

En principio no había tanta participación ciudadana organizada como hay hoy día, hacíamos cosas con el Concejal responsable de cada tema, normalmente el de tráfico. Lo que yo creo que es más importante es que nosotros hemos sacado esos temas de Servicios Sociales y hemos trabajado directamente con los responsables de tráfico, Servicios Sociales nos sirvió para orientarnos hacia la persona responsable de los vehículos de transporte público, etc. Por aquel entonces existía la Comisión de Minusvalías. Ha habido carencias especialmente durante los cambios de legislatura; cuando tenías el compromiso cerrado, las nuevas elecciones suponían volver a empezar, y en ese trascurso de cosas había que partir de cero. Pero nosotros no hemos cesado nunca de insistir y de seguir trabajando. Después cuando se comienzan a hacer los Consejos participativos, nosotros exigimos estar presentes. Desde hace muchos años asistimos a todos aquellos foros donde creemos que debemos llevar nuestra voz y nuestra participación; lo hacemos en el Consejo Asesor de Movilidad, en el Consejo de Planificación Urbanística. También participamos en otros ayuntamientos, Tolosa, Irún, etc. Los vecinos nos conocen como la entidad interlocutora de las personas con discapacidad, incluso en el Consejo Social estamos nominados con nombre y apellido. No tenemos que compartir con otras entidades sociales.

Sabes que existe el PMUS ¿te acuerdas cuando se aprobó?

No lo tengo en mente... recuerdo que hemos presentado enmiendas.... Cuando el Ayuntamiento va a hacer modificaciones, se reúne periódicamente con nosotros... pero con alguna legislatura sé que fue cuando se hizo el Plan, supongo que se aprobó en Pleno, si hemos trabajado el PMUS....

¿Tú crees que la gente lo conoce...?

No, se supone que sí pero no... Nosotros cuando el Ayuntamiento va a hacer modificaciones, hacemos alegaciones...

¿Podrías recordar cuales eran los objetivos del PMUS?

En la comunicación del PMUS se trabajó mucho como mono-tema, los bidegorris, y el transporte vertical, apostando por ascensores y no por escaleras mecánicas,...en lo que tiene que ver con nosotros uno de los objetivos era mejorar la accesibilidad universal.

Repasando algunas de las medidas recogidas en el PMUS, empezamos por el tema del transporte vertical ¿Qué opinión te merece?

Desde hace muchos años se lleva trabajando este tema. Cuando en 1981 se aprobó la primera normativa de eliminación de barreras urbanísticas y arquitectónicas del Estado, también se desarrolló aquí en el CAPV. Con esas bases comenzamos a realizar reivindicaciones al Ayuntamiento, pedimos que las diferencias de altura que había entre el Paseo Nuevo y El Puerto tenían que desaparecer, y conectarse por medio de un ascensor. Pero dijeron que ¿Cómo van a meter ascensores en la calle?, en la hemeroteca está. Ahora lo han metido. Todo lo que se ha reivindicado, se ha conseguido, todo aquello que se decía que era imposible, ha dejado de serlo...

Hemos trabajado codo a codo, hemos tenido respuesta tanto técnica como política. Nosotros decimos que si se va a adecuar la ciudad para el ciclista, que es minoría, se va a adecuar un suelo importante y unas inversiones fuertes de la administración al tema ciclista, habría también que invertir en accesibilidad. Hay que pensar en que el envejecimiento de la población es una realidad, el alargamiento de la vida cada vez es mayor, habría que estudiar esto también... y hay que trabajar en la movilidad vertical. San Sebastián tiene un estudio hecho sobre la diferencia de coste en el mantenimiento entre los ascensores y las escaleras mecánicas, donde el ascensor es más barato. El ascensor da respuesta a toda la ciudadanía, una rampa en movimiento le da inseguridad a las personas con dificultades en la movilidad, la gente que tiene problemas de movilidad las rampas móviles les da una sensación de inseguridad como en Eibar que está todo en cuestas y las rampas son de subida, las bajadas deben hacerse andando para ir al polideportivo y un centro de ancianos, los jóvenes iban por la rampa, y los viejitos subían andando, porque la rampa móvil les da inseguridad; el mantenimiento de las escaleras con la lluvia es complicado, en Getaria con las escalinatas y además han tenido que hacer unas inversiones demenciales, para acceder al museo Balenciaga...claro que queda muy bonito. En Donosti se propusieron ascensores con lanzaderas; se hizo una inversión fuerte por ejemplo en el Seminario, que por medio de lanzaderas vas a las distintas alturas de los barrios.

¿Con la crisis económica se ha parado la inversión de los ascensores?

Se ha parado relativamente. Lo que pasa es que se ha producido un cambio de política, ahora se ha modificado y se han puesto escaleras mecánicas, en el Barrio de San Roque, con la legislatura anterior también, en la Plaza de Easo, donde está el Topo... no es por la crisis. Hay crisis de valores también en la corporación actual. Si el objetivo es dar respuestas universales, no se entiende porque hubo polémicas con el Barrio de Elizalde y de San Roque. Se puede colocar ascensores y lanzaderas, son barrios con mucha población y tienen unas cuestas muy importantes. Nos han metido dos goles y ha tenido que intervenir Defensor del Pueblo... son las últimas pinceladas de Odón... es un problema más de técnicos que de políticos, intereses que no sabemos... En Lizarde, las rampas no dan respuesta a la gente mayor, no veo a ninguna persona mayor subiendo por ellas.

¿Y la relación con el transporte público?

Tenemos reuniones con Dbus, estamos con la adecuación de las paradas que son tan fundamentales como las nuevas unidades de autobuses accesibles. Lo que conseguimos hace años con una modificación de la Ley de Accesibilidad del País Vasco, en el 2000, es muy importante; había un Decreto de Transporte y conseguimos que los autobuses lleven un hueco para dos sillas de ruedas; lo que hicieron es obligar a las empresas a que los autobuses urbanos lo tuvieran y también los discrecionales. Los microbuses tienen el problema de que llevan una rampa manual, si lo pides te lo sacan.

Cualquier camión de reparto llevan una rampa externa que se acciona automáticamente; en los microbuses el conductor abandona su puesto para poder accionar la rampa, hay que pensar en respuestas técnicas diferentes. Tenemos un plan de reivindicaciones; antes para que la rampa se accionara había que pulsar un botón fuera del autobús, el riesgo era claro, ahora se acciona directamente. El chofer por mucho que quiera no puede accionar la rampa desde dentro...Lo que hizo la misma compañía fue anularlo, de tal forma que cuando te ve lo acciona directamente.

Las flotas son accesibles, ¿pero los conductores no..., la actitud de los conductores...?

Nosotros intentamos en su día hacer algo al respecto. Dábamos cursos a taxistas y conductores de autobús; ahora te respetan de otra manera, cuando alguien te maltrata. En la actualidad los imparte Dbus directamente, la jefa de personal y de formación de personal, ellos ya lo han incorporado. Antes

subías y te bajaban la rampa y el conductor decía “ese invalido que no ha pagado” así a voces, con un autobús lleno de gente; pero si no había forma de pagar, eso antes que se pagaba con txartela,... era el eterno “por favor”, que hemos tenido que pedir algunos ciudadanos....los demás suben sin pedir por favor.... ahora ya tenemos canceladoras en los espacios centrales y esto es muy importante.

¿Qué problemas ves en el eslabón vehículo-parada?

Se está trabajando en ello, se supone que siempre que hay una intervención, hay muchas paradas recuperadas que se han hecho accesibles. Hay algunas que todavía tienen problemas. No sé porque razón las paradas están entre árboles, postes o farolas o porque el funcionamiento del escamoteable es complicado.

Respecto a la “gente de tacatá”, Donosti tiene un sistema inteligente de funcionamiento de los autobuses, único en el mundo, yo he vuelto a utilizar el autobús desde que me he roto la pierna. Es como un autobús geriátrico. Entiendo que las personas no quedan para salir a la misma hora, pero lo cierto es que a las 11:30-12:00 horas todo el mundo se baja al médico al ambulatorio; la gente mantiene sus ritmos, ahora el autobús para cuando se toca el timbre, el chofer le espera a que se sienten, antes había que ponerte cerca de la puerta, arrancaba el autobús sin esperar a que te sentaras. Yo digo a algunas personas hasta que no pare, no te levantes, que te da tiempo.... El chofer respeta la bajada de la gente mayor, no es precipitadamente. Lo que hacen mientras suben los viajeros es bajar la rampa, no se entorpece el tiempo de viaje; el subir y bajar una rampa, no entorpeces nada, está muy planificado, no hay problemas.

¿Qué me puedes mencionar sobre la accesibilidad al transporte ferroviario, del acceso a estaciones?, ¿qué problemas ves?

En relación a Renfe estamos abandonados del todo. Se hizo ahora la estación de Itxaurrondo, con escalera mecánica, y es una estación nueva. Este tema está totalmente abandonado por el tema político; nosotros exigimos que al menos, las estaciones y los andenes se vayan adecuando y haciendo accesibles. Hay vehículos que se pueden adecuar, aquí tenemos lo más viejo, de lo viejo. Es un tema político... Con Euskotren han fabricado unos trenes nuevos que han diseñado una rampa de entrada que consiste en que para entrar sale una rampa. Pero para salvar los 4 cm de separación del andén, porque está a nivel, han elevado la puerta, con lo cual la que te queda al ras es la que no tiene espacio para cochecitos. Es curioso, que en un lugar donde se hacen vehículos para todo el mundo, como es Euskadi, sea tan complicado. Salvar el espacio de lo que es una anchura que soporta 200 kg, hay que darle al vagón para que accione las rampas; ahora están poniendo accionadores en el andén de las estaciones para que se accione la rampa. Tienes que darle al botón de al lado, una vez que acciona la rampa, se supone que se abre la puerta, pues no...La puerta hay que abrirla manualmente. Antes íbamos en el vagón de correos con las sacas de las cartas...y casi mejor... nos movíamos de pueblo en pueblo.

¿Y la accesibilidad en los recorridos interurbanos?

Son accesibles, son como los de D-bus de Donosti, de plataforma baja, algunos son unidades algo antiguas, pero salen del centro del autobús...en algunas sale la rampa de las escaleras centrales. son de la empresa PESA, son discrecionales, la rampa sale de la escalara y funciona previa demanda telefónica, tienes que llamar y decir que vas a ir... En Renfe, en Altaria, solo cabe una silla, no permiten más. Está muy mal gestionado...El CERMI, que se supone que son los que reivindica las necesidades de las personas con discapacidad, únicamente han pedido un espacio por vagón, no por tren...

Donostia tiene Plan de Accesibilidad ¿que falta por hacer?

Tiene dos planes, el primero es de los años ochenta, y hay otro más reciente. El primero lo hicieron unas chicas, arquitectas de Madrid, luego término hizo Vía Libre. En este concurso daban puntos por experiencia y luego nosotros logramos que no se les contratara, les dijimos que no debía puntuar la experiencia. Actualmente deberían renovar el Plan, si, revisarlo. De lo que se contemplaba se han cumplido algunas cosas, lo que se ha logrado es que presupuestariamente se haga lo que contemplaba los planes...se va ejecutando una partida cada año, de acuerdo con los planes cuatrienales. La ley del CAPV obliga a que se hagan los planes cuatrienales No se dedican actuaciones exclusivamente sobre accesibilidad, cuando se hace una intervención en la vía pública se hace accesible, no es necesario repetirla... Cuando se hace una intervención en una acera se hace con la accesibilidad pertinente.

¿Qué barreras existen en la calle, que barreras en la vía pública?

Con la crisis hay pérdida en todos los aspectos. No tiene ningún sentido que las intervenciones de renovación se hagan sin ser accesibles, una acera debe incorporar la cota 0 porque no exige mayores costes. En relación al Plan hay falta de coordinación; por un lado los de Carretas desnivelan la actuación

del Ayuntamiento por ejemplo. Hay muchos puntos donde se están haciendo intervenciones calzada-acera, pero hay mucho por hacer. Continúa habiendo puntos negros, en San Martín, donde está el centro comercial está muy bonito, pero en la esquina con la catedral está mal. Hay puntos negros en la calle Urbieta, con San Martín donde se te vuelca la silla. Se ha bajado mucho el listón con la crisis, ha afectado en todos los sentidos, si estas interviniendo en una acera, total un centímetro no cuesta nada... ya pero si... los pasos con botones son caros...

En algunas intervenciones que se están haciendo hay bastante dejadez como el socavón que te comentaba al lado de la catedral-con la calle San Martín... No te lo esperas... En Itxaurrondo y en Alza las rampas están hechas. El concejal de barrios es del PSOE, y hay que reconocer que se consiguieron que llegara la accesibilidad a casas aisladas. Pero en estos momentos necesitaría todo un retoque de mantenimiento, habría que renovar las rampas que se hicieron que no están en cota cero, y no permiten ir bien a los cochecitos de los niños, se necesita una revisión de todo. A nosotros los usuarios nos comunican que han tropezado, y lo que hacemos es trasladar el asunto al ayuntamiento y ellos dan respuesta.

Con la extensión de la peatonalizándolo exigimos que el mobiliario urbano no invada el ancho libre de paso de la acera, y lo hacen; pero resulta que con la ley del tabaco se comenzó a sacar todo a la acera (terrazas, carteles, mesas) y no se respeta. Por la noche la acera está limpia y recogida. Otro tema en la calle Matía (por Benta Berri), donde está el alcorque donde el ecologista ha quitado la rejilla para que crezca el árbol y la silla no pasa. Hay alternativas, por ejemplo en la zona donde está el restaurante de Arguiñano en Zarautz, las aceras son muy estrechas por el arbolado, pero hay un material de resinas, permeable que permite el paso del agua y al tiempo el paso de sillas.

Con la Ley de Rajoy para que haya trabajo se permite que cualquiera pueda montar su negocio sin revisión de licencia. Así nos encontramos numerosos locales que han abierto y lo han hecho sin necesidad de licencia y por tanto sin criterios de accesibilidad. Hemos hecho un estudio de valoración de locales donde resulta que los locales nuevos meten baldosa y no hay supervisión, se permite todo. Estamos viendo a ver si el ayuntamiento puede tomar medidas mediante ordenanza. La ley de mínimos estatal de Rajoy se salta la competencia municipal y autonómica. El ayuntamiento tiene competencia, Vitoria tiene una ordenanza que dice que todo local público debe ser accesible. La ley de mínimos estatal le obliga, pero se la salta...

Puedes describir la relación con las bicicletas, ¿hay conflicto?

Nosotros estamos en el Observatorio de la Bicicleta, con la Diputación y con el Ayuntamiento. No tenemos conflictos con los ciclistas. El conflicto está en algunas reuniones que tenemos. Hemos pedido que nos hagan cota 0, decimos que si se hace para el carril ciclista, pues también para nosotros, pero a nosotros nos dicen que hay un problema técnico de aguas. Nosotros hemos reivindicado que nos hagan una rampa bien hecha... Es un conflicto más técnico que otra cosa.

También hay un problema de incompatibilidad con las velocidades; es una de las grandes peleas, en el Casco Viejo los ciclistas deben bajarse, ir andando..., en La Concha hay mucha utilización por la población, tanto de peatones como de ciclistas, que se come ese carril bici... y entonces te encuentras a los compañeros que van por el adoquinado en las sillas de ruedas que vibra más... Otro tema problemático es el de los botones... es horroroso, el pavimento tiene que estar contrastado con diferencia de color y textura. Donosti tenía la baldosa hexagonal con el reborde azul marino. No es obligatoria la botonera. Debe haber una comisión que evalúe esas actuaciones. El CEAPAT puso un límite en una altura de 2 milímetros, pero la botonera lo que pasa es que debe resaltarse. En el borde de la acera del Kursal no lo han hecho... El conflicto está en el material inadecuado, y al final ha determinado que todos los pueblos compren lo mismo...

¿Qué opinión te merece la participación en el PMUS?

Ahora no te llaman. Se tratan aspectos como peatonalizar temporalmente algunas zonas, como por ejemplo el cierre de La Concha en la Semana Grande, la continuidad de los carriles bici, etc. La participación ciudadana que va por barrios, tiene que hacer una intervención en Martutene, y estaba aprobada antes de este gobierno. Lo que ocurre es que quien más levante la voz es el que va ganando posiciones.

¿Y el tema del aparcamiento?

Hemos hecho enmiendas respecto a algunas cuestiones de estacionamiento pero no se han tenido en cuenta. Ahora ¿Qué está pasando? ¿Porque se multa?. El reglamento que estaba aprobado cuando gobernaba Odón que fue concejal hace mucho tiempo, permitía solo a los minusválidos de San Sebastián que aparcaran gratuitamente. Luego se puso la tarifa 2 (que es la de los gremios de albañilería, etc.), y había que pagar. Ahora resulta que no se puede estar más de 24 horas aparcados, y tenemos que cambiar el coche y pagar... No parece una ciudad de puertas abiertas al 2016... Hay que

facilitar el aparcamiento a las personas con discapacidad, no la gratuidad.... Yo he tenido que pagar muchas multas.

El resto de los municipios como en Zarautz se puede aparcar gratis, y más o menos en todos los pueblos. Le dije al Concejal de Movilidad actual que “eran poco hospitalarios” como colectivo. Entiendo que no se puede privatizar el suelo de ese forma, la reserva con matrícula no permite aparcar a nadie... que se dé a minusválidos conductores.

Se deben hacer las reservas de aparcamiento que corresponde por ley: por cada 40 plazas debe haber una plaza para discapacitados. No se necesitan hacer reservas privadas.... Existe la viñeta MM que nos las da a los Minus, y que nos permite aparcar a todos (solo para los residentes de San Sebastián).

La Universidad tiene un aparcamiento regulado (tarjetas de estudiantes, etc...) que funciona de forma diferente, si compartes coche por ejemplo..., No tiene ningún sentido, da la impresión que tiene una finalidad en recaudar más por multas; cuando ellos determinan nuevas normas, ahora vamos a cobrar en las plazas amarillas (no están pintadas de azul). Además hay un problema con la canceladora del aparcamiento, ya que a veces en el trayecto que hace la persona con discapacidad tiene que emplear hasta 1:30 horas...

25. Entrevista a Manuel González Baragaña

Director del Observatorio de la Sostenibilidad de la Fundación Cristina Enea
Fundación Cristina Enea. San Sebastián-Donostia, septiembre 2014.

El objeto de esta entrevista es hacer balance del PMUS de Donostia, pero me gustaría que señalaras los antecedentes, cuáles han sido las batallas, los diálogos con la administración. ¿Qué pasa en San Sebastián antes del 2008, antes del PMUS?

Donostia tenía un elemento de atracción que era el turismo, que venía de Madrid, de Zaragoza y de París que venían del sur de Francia, de otras ciudades españolas y la gente de la provincia de Guipúzcoa. Este es un elemento que ha determinado el desarrollo económico de la ciudad, convirtiéndola en una ciudad de servicios que ha modulado la ocupación del espacio público por los coches. Al tiempo se van perdiendo elementos de transporte que existían como el tranvía, que iba a Rentería, trolebuses, autobuses con enganche eléctrico y los autobuses desde siempre.

Los elementos de conflicto que se pueden señalar en primer lugar, la peatonalización y el lio con los comerciantes, aquí se centraba el debate; otro elemento importante era si se tenía que pagar o no por dejar el coche en la calle, serían los años 1990. Por ejemplo en el Casco Viejo de Donostia se cuestionaba si tenían que aparcar los coches en la plaza de la Constitución o si tenían que circular, que actualmente es algo incuestionable. Otros elementos de conflicto que ahora se ve que es dificultoso sobre la ciudad construida, sobre todo en la periferia, en las zonas más humildes, es la accesibilidad de las zonas altas el barrio de Alza, Intxaurrondo, Larratxo, ...son lugares donde es difícil la recuperación del espacio público porque no tienen espacio público suficiente para la cantidad de coches que hay, y como son las gentes menos pudientes, de cara a ubicar aparcamientos como se han hecho en el centro es imposible.

En los últimos 20 años, en la última época, otro efecto último es el tema de la presencia y recuperación de la bicicleta en la ciudad; al principio se hace con alguna pequeña infraestructura. También es importante el planeamiento, algo que se suele plantear es que en el Plan del 1995, que empezó su redacción por los años ochenta, aparece algo innovador, la red ciclista. Ha ido acompañado de la presencia del transporte público que ha ido cubriendo, no solo las grandes líneas, sino también los grandes barrios como Amara, Alza, en las zonas altas donde se cubría el servicio con microbuses.

¿Qué importancia tenía la sociedad donostiarra para que calaran estas ideas?

Muchos, elementos son de tipo político o de tipo antropológico. Las características de la ciudad, quizá por ser una ciudad que miraba más a Europa, pueden ser elementos de modernidad, en el sentido positivo. También la escala, San Sebastián es una ciudad pequeña de 185.000 habitantes, entre el norte y el sur las distancias son de unos 2 km en la zona llana. Es una ciudad para andar, lo que ha hecho que siempre la presencia del vehículo privado no han sido tan impactante, siempre ha habido gente que andaba. Lo que pasa es que ha habido siempre un elemento de transición, quizá se hace en los barrios nuevos. Por ejemplo se hacen pensándolos, son elementos ejemplarizantes en su planificación, con parques (el Antiguo, Intxaurrondo Alto, etc.). Ahora hay mucha vida en los barrios, hay una economía, tiendas, bares, etc... Un elemento de presión importante que tenemos que tener en cuenta, que se plantea también en el PMUS, dice "somos deudores del elemento de atracción de una ciudad". En la movilidad motorizada la presencia externa es el elemento más complicado y de más difícil de solución.

¿Recuerdas cuando se presentó públicamente el PMUS?

Lo presentó Pedro Puig-Pey de ETT en el Consejo Asesor de Medio Ambiente. Tuvo más peso como documento que recogía un diagnóstico, quizá muy ligero, pero que estaba basado en Programas que ya tenía el Ayuntamiento, y lo que hizo fue articular una serie de cuestiones que se estaban haciendo. No fue la aplicación de una metodología de un PMUS, vamos hacer un diagnóstico y en función de esto vamos a ir buscando una programación. En el Consejo Asesor ya se había discutido el Plan de la Bicicleta, y otros temas de debate como si las peatonalizaciones enriquecían o no a la ciudad, la OTA, la regulación por barrio y todo esto ya estaba discutido y aprobado, la entrada del tren de Alta Velocidad, la estación de autobuses, o el Plan de Transporte Vertical, etc. todo es anterior a la configuración del PMUS.

¿Se aprobó en Pleno municipal?

Yo creo que si

¿Podrías enumerar los objetivos del PMUS de Donostia?

La prioridad y la jerarquía de la red, el peatón o los modos activos que se llaman ahora, los temas de los vehículos motorizados, las cuestiones ambientales como las emisiones de CO², la planificación

urbanística, elementos de reflexión del Avance del Plan General en 2004, la participación que también tiene en cuenta el PMUS. Donostia tiene una Estrategia de Sostenibilidad que es la AL21, que dedicaba una parte a la movilidad, el Plan de Movilidad se integra en el Plan Estratégico de la AL21. A parte de la programación de planes y programas, es todo un mix, de un quehacer político y técnico que ya se estaba haciendo, de hecho había un Pacto por la Movilidad desde la época del concejal Beloqui, donde todavía el Departamento y la Concejalía se llamaban de Tráfico.

¿Se puede decir que ese Pacto y el PMUS tienen objetivos similares?

Habría que verlo, básicamente si, además el Pacto fue un elemento de consenso. El Consejo Asesor de Movilidad era un lugar de encuentro; recuerdo como discutían algunos agentes: los taxistas, asociaciones vecinales, Kalapie, el RACVN, la Cámara Comercio, la Federación Mercantil, las personas con movilidad reducida... no hay una presencia clara de peatones, que no existían como asociación.

Recuerdas las fases de un PMUS

Si, (pero no lo dice), bueno más o menos.

¿Crees que la gente de la calle conoce lo que es un PMUS?

Yo creo que no. Igual si se utiliza la palabra Plan de Movilidad, les suena más. PMUS es un acrónimo desconocido para el ciudadano; además, ahora como se les empieza a poner muchos eses, ahora tiene tres "eses": segura, sostenible saludable. Pienso que hay mucho lenguaje de las administraciones públicas, que es ajeno a la gente.

¿Te parece que revisemos algunos programas y sus medidas tal y como se recoge en el PMUS?. Comenzamos por la red peatonal, ¿Qué dificultades o problemas vez para su implantación?

Lo primero es que ahora empieza a ver algo de culturilla peatonal; en las ciudades se está moviendo esto... Me parece que no hay agentes activos respecto a los derechos del peatón; aparece el tema en los debates donde se ve que existe una preocupación en relación con la recuperación de espacio público. Aparece lo que es peatón en el concepto de tránsito y como peatón como persona ciudadana que vive la calle o disfruta la calle para el juego, o para estar, o como sea, y eso es lo que funciona con grupos de urbanistas de gente joven, en los debates que hay de Tabakalera, pero ese es un elemento de expresión artística y cultural para la recuperación, este es un elemento a tener en cuenta. Luego hay otro elemento es que en Donostia muchísima gente tiene la costumbre de caminar para ir a trabajar, o para ir a hacer cualquier cosas; ese es un elemento que se ha ido recuperando. Lo que ha ocurrido con esta medida es que al restringir el aparcamiento del coche con la OTA, la gente ha descubierto que puede hacer los desplazamientos andando; muchísima gente que reside en Amara y tiene que ir a la Diputación a trabajar, lo hace andando. La gente ha descubierto que andar 15 o 20 minutos ya no es tan complicado. Mientras a la moto no se le ha castigado tanto, por lo que crece exponencialmente, pero no es porque se haya facilitado infraestructura para peatones, la presencia de motos en la ciudad ha ido en aumento.

En relación al conflicto peatón-bicicleta ¿qué me puedes decir?

Es un elemento de transición, no tanto por el hecho objetivable de la accidentalidad. Se puede ver en la evolución de los accidentes que hay muy pocos, te pasare los datos, los tengo año por año (noventa y tantos en bicicleta, 9 en peatones). Sin embargo como tu bien sabes, el riesgo y el peligro son dos elementos distintos. Yo creo que la gente mayor, en la medida en que se ha producido la introducción de la bicicleta en la ciudad, ha tenido esa esquizofrenia. Se estaban ocupando las aceras con la bici, mientras estaban potenciando la movilidad activa (peatones), y no se hacía en la calzada. Además ha crecido muchísimo la presencia de bicis, y entendemos que es gente que no tiene experiencia en andar en bicicleta, junto a los vehículos motorizados, quienes más conflictos crean, y la gente mayor ha cogido miedo en transitar por sitios donde hay bicicletas. Y este problema sí que existe.

En la planificación ¿se ha segregado suficientemente bien, como se hacen los espacios compartidos...?

No. La propia red ciclista aunque existía una planificación inicial de por dónde tenía que ir, luego hay que hacer la ejecución y buscar el hueco concreto; es un trenzado que responde a elementos reales, tiene unos elementos muy interesantes. Por otro lado, no se ha pensado en el dimensionamiento para las 18.000 bicicletas que circulan diariamente por la ciudad, especialmente en determinadas puntos de conflicto como las intersecciones. Hay problemas de funcionalidad real de la red, yo lo vivo como un elemento de transición, las personas ciclistas son mucho más disciplinadas, si además, hay mucha gente

poco entrenada para pedalear, más los coches, independientemente de que se pongan bordillos o no, y ese tipo de cuestiones de los peatones.

¿Y los temas de accesibilidad dentro de la movilidad peatonal?

Complicado y contradictorio. Hay un Plan de Accesibilidad, con un plan de inversiones impresionante. En algunos los departamentos se conocen y en otros no; es un plan para aplicar la normativa, tanto en el espacio público, como en la edificación. Se comenzó a aplicar, y se tiene en cuenta en determinados elementos del espacio público; se empezaron a realizar rebajes en aceras por ejemplo. Pero el problema más gordo que tiene esto, es la falta de coordinación entre los distintos departamentos, y falta de liderazgo en algún Departamento. En este momento no se quien lo lleva, en otras épocas lo llevo Servicios Sociales, pero también están implicados Proyectos y Obras, por supuesto Movilidad, Servicios Urbanos o Espacio Público. En este momento está en un cajón, por ejemplo se ha ido aplicando cuando se ha realizado alguna obra (ascensores, etc.), pero no se ha querido tocar todo el Plan que era muy ambicioso, más aun cuando hay una política de recortes.

En las aceras ha pasado algo muy parecido; se empezó bien y ha dado un salto en el tema de los rebajes; ahora con las peatonalizaciones blandas se ha descubierto que hay todo un problema de ingeniería para buscar los rebajes, relacionado con la red de saneamiento, con todo lo que tiene que ver con aguas, de pluviales, cada vez que llueve mucho aparecen los charcos y en las zonas peatonales también; en el puente de El Kursal no logran quitar los charcos. Hay otro tema y es que las personas con discapacidad, depende de si eres ciega o si no, tienen problemas diferentes; depende de la discapacidad, tienes necesidades diferentes, si eres ciega o si resulta que andas en sillas de rueda, son necesidades diferentes y provocan conflictos diferentes; el diseño botones que está cada vez más extendido beneficia a las personas ciegas, pero no a las que van en silla de ruedas.

Donostia es pionero en la implantación de caminos escolares ¿cuál es la situación actual?

Es un programa que viene con las Agendas 21 desde hace más de 8 años, que se inició con el tema de la movilidad segura; luego se ha ido metiendo la idea de la autonomía infantil, con la participación de los padres, en unos sitios ha ido teniendo importancia y en otros no. Ha servido ese diálogo entre padres-administración, que ha funcionado en algunos sitios. Otro tema en relación a la movilidad infantil, es el de la ubicación de las escuelas. Hace tiempo en Donostia y en todo Euskadi, los padres se organizaron para comprar terrenos periféricos, más baratos, para poner la Ikastola, actualmente son escuelas públicas, otras privadas y/o concertadas, y en esos sitios es muy difícil implantar la movilidad segura y sostenible. Eran cooperativas que compraban terrenos periféricos, más baratos que suelen estar en el monte, a media ladera, donde es muy difícil atender la sostenibilidad. Esto es un tema que se empezó con las agendas escolares, ha servido para que algunos padres se empoderen y puedan intervenir, ha funcionado, pero en Donostia, ha sido un elemento que en la actualidad condiciona la accesibilidad a la escuela y la implantación de programas de caminos escolares.

Es de interés y muy positivo para estudiar, que ahora se ha montado una Mesa de Movilidad Sostenible, Segura y Saludable, en la que están implicados por parte del Gobierno Vasco los departamentos de Educación, Medio Ambiente y Seguridad, también el departamento de Movilidad de promoción de la bicicleta de la Diputación Foral y los Departamentos del Ayuntamiento de Participación, Medio Ambiente, Salud Pública, Movilidad (que es el que está liderando), Educación, alguno más que se me olvida, la Fundación Cristina Enea y la Guardia Municipal que tiene un programa de Educación Vial.

Se ha conseguido marcar unos objetivos y se ha metido el Programa de camino escolar, el programa de Agenda 21 escolares, el programa de Educación Vial de la policía municipal y el programa de Salud Pública. Para que se consolide en el tiempo, dentro de la metodología de Agenda 21, hay 39 centros escolares de Donostia que están en este proyecto. Te puedo dar todo el cuadro de coles que están en Agenda 21 escolar, de camino escolar, de programas de seguridad vial, etc.

En relación con la bicicleta ¿cómo ha evolucionado la red, se han cumplido los objetivos que se contemplaban en el PMUS?

En el PMUS se incluye el Plan de Potenciación de la Bicicleta que era del 2002. Se habla de varias cosas: de una red ciclista, de infraestructuras asociadas y de medidas de promoción. La función del Observatorio ha sido ver cómo evolucionan estas cuestiones, qué otras medidas complementarias había que poner más cosas, y ver lo que pide la gente. Respecto a la Red Ciclistas: son 60 km, el Plan planteaba 56 km, se han hecho 4 más, que no obedece a la red planificada en el 2002, sino que responde a los nuevos desarrollos urbanos y a las nuevas necesidades que se han detectado.

Cosas que todavía quedan pendientes de ejecución: se ha conseguido la salida de la ciudad hasta Oyarzun, hacia el oeste llegas hasta Oyarzun en bici, hay solo 7 metros en la zona de Herrera que está pendiente de la estación de metro; hacia el sur está el proyecto de estudio que está pendiente de adjudicación, y hay otro pequeño tramo por la zona de Riberas, en Loiola, y hacia Lasarte por la N1 y se

llega hasta Recalde. Están pendientes de ejecución infraestructuras con otro tipo de oportunidad, y otro tipo de actuaciones con el desdoblamiento de los ferrocarriles de vía estrecha que va a llegar hasta Lasarte. Aún queda en algunas zonas altas de la ciudad, aunque a Itxaurrondo si se puede subir, por una escalera toda la zona de Alza y Larratxo, pero no puede ser... tienes calzada.

Es muy importante el mallado de la red; aunque tenemos más red ciclista, ha perdido la funcionalidad, ¿Por qué? Por la semaforización que ha priorizado el transporte público, y aunque se han hecho muy bien, en las zonas bus la bici no tiene avanzadilla, y el tráfico va más fluido, los tiempos de semaforización, no favorece a la bici. Lo que puede ser un problema. Además, como la red se ha construido de forma bidireccional, esto lo complica.

En cuanto a las infraestructuras asociadas, existen 6.600 aparcamientos de bicis; el problema es que se tienen que integrar los aparcamientos en todas las infraestructuras de servicios municipales, en el ayuntamiento, en los colegios; se tiene que dar una alternativa los aparcamientos privados; hay un muchas cosas que se están planteando por parte del Ayuntamiento; por ejemplo, en la zona de alta densidad donde se aparca por la noche la bici en la calle, hay un señor que tiene una nave en la calle Perpiñán, yendo hacia Gros, luego hay otro en Amara que lo ha hecho Euskotren, pero lo tiene dentro, son las típicas cosas que se empiezan a hacer que con el billete de tren la guardas y la amarras. Otras cosas que habría que ver y donde hay una discusión: mientras se permite poner frutas o sillas en la calle, no se permiten poner aparcabicis. Hay que aclararlo.

En el Plan General está claro, se contempla que cualquier nuevo edificio tiene que llevar asociado aparcabicicletas; en las Normas de Edificación se especifica que el edificio debe estar habilitado para colocar aparcabicicletas. En la Ordenanza de Circulación, Peatones, Ciclistas y Vehículos, hay un apartado que especifica como tienes que transitar en bicicleta, y su norma sancionadora. Además, en el Código Técnico de Edificación, y también en la Ordenanza de Edificación municipal, los edificios C tienen que tener en las bajeras aparcabicicletas.

Una iniciativa que se intentó fue pintar de distintos colores la jerarquía de la red, no se ha hecho ni promoción ni información, y todo lo que es la señalética tanto horizontal como vertical y sobre todo la orientación de las intersecciones es deficiente, especialmente para aquellas personas que no lo conocen la red. Es un déficit.

¿Qué opinas sobre las bicis públicas?

Es un elemento casi de una tesis doctoral, sale en todos los congresos. Tiene que ponerse ese servicio, y es muy caro, si vas regalando bicicletas igual es mejor y más barato. Pero por otro lado, desde un punto de vista educador, es muy bueno, pero el problema es que tiene un coste muy elevado para el erario público. El Ayuntamiento ha intentado librarse de esa carga; se hizo un pliego de condiciones que recoge como se pone publicidad complementaria al servicio, y se abre la posibilidad de que sean eléctricas; da la casualidad que la empresa que se presentó ofreció todas la bicis eléctricas. En cuanto al coste al usuario, tiene que pagar más ahora que antes, si tenemos en cuenta que es un transporte público más; antes se pagaba 20€ y ahora 40 € al año, es muy barato; además para que se valore el servicio debería ser más elevado sobre unos 60€. Me parece que hay elementos a tener en cuenta, los resultados están siendo positivos en cuanto a intensidad de uso, 5,5 movimientos diarios por bici, es una media muy buena.

Luego ¿el déficit donde esta?: Dijeron que iban a poner 40 o 50 estaciones a medio plazo y además en las zonas altas, para subir y bajar que es todo un reto, el problema que les pasa en Barcelona por el déficit energético con la bici eléctrica parece que se puede salvar este problema. En las zonas altas, 45% de la población reside en altura; en Itxaurrondo en la zona alta parece que ya la van a poner, y en Eguía también algo más tarde, pero lo que ocurre es que en las zonas altas es donde menos infraestructuras ciclistas hay, ese elemento ¿cómo se va a compatibilizar?, hay que ir por calzada.

Se podría ahorrar dinero en señalización poniendo todo en Zonas 30, y nos ahorramos un montón en señalética; respecto a esta cuestión hay una discusión, en el Consejo Asesor donde se ha planteado que habría que poner toda la ciudad a 30 Km/h, y luego buscar los ejes de 50km/h; pero hay una decisión política, apoyada por los servicios técnicos, que tiene la idea de ir poco a poco. Ya se ha puesto todo Gros en Área 30, el Centro está también, se va ampliar por la zona de Amara, toda la zona llana que son zonas densas, puede quedar en 30 Km/h; en Eguía creo que también se va a poner. Esta es un poco la apuesta.

En relación con la promoción y sensibilización se trabaja con públicos objetivos; se está haciendo formación para los chavales. El objetivo está en lograr civismo, en el conocimiento de todo el tema de las infracciones, que pasa con la moda de bicis con perros, con no llevar las luces por la noche, con ir con los cascos. Estas situaciones requieren una línea necesaria de educación. Las inversiones municipales no ponen fondos para solucionar este tipo de cuestiones, aunque se plantean en el Plan de la Bicicleta donde se especifica que tiene que haber este tipo de actuaciones. Cada vez va creciendo el número de bicicletas, las nuevas familias cada vez utilizan más las bicis y animan a ello a los suyos; y nos encontramos con un carril bici con situaciones complicadas: críos con bicis con cuatro ruedas, patines, bicis sin timbres, etc. vas por el carril y estas todo el día asustado.

Un elemento de conflicto son las Txitas que se están incorporando para el reparto y para las rutas turísticas. Esto es un problema y va a ser cada vez un elemento de más de conflicto. La anchura de estos vehículos es superior por lo que no tiene ningún sentido que vaya por carriles bici que son estrechos, deberían ir por la calzada en las zonas 30; nunca por las zonas peatonales. Por la calle Guetaria, por La Concha, ¿cómo se van a meter por allí?. Todo depende de la densidad peatonal y del sentido común, hay que tener en cuenta que en las zonas peatonales se permite a los taxistas entrar para recoger o dejar pasajeros. Las txitas se podrían meter también, pero hay que ver la evolución, si hacen carga y descarga, es lo que se está planteando con la milla de mercancías. En algunos sitios se están buscando almacenes para distribuir la mercancía con bicicletas. En el PMUS el transporte de mercancías se planteaba muy general, ahora se están implantando nuevas formas de trabajo con el CEA (que está impulsando el PMUS de Gasteiz), junto a la Fundación Cristina Enea, políticos y el Ayuntamiento de Bilbao, hacemos visitas técnicas, y vemos cómo solucionar el tema de las mercancías con bicis, se ha trabajado mucho en Bilbao, y hay una serie de medidas muy interesantes, también estamos mirando proyectos europeos.

Otro programa que contempla el PMUS es el transporte público ¿Cuánto se ha avanzado?

Tengo una visión positiva, el salto se ha dado con la unificación tarifaria, que lo ha dado Lurraldebus, no es de Donostia; ahora nos podemos mover de forma unificada en todo Euskadi, el viaje a Bilbao te sale por 6€, lo que no sé si afecta a los precios de la gente mayor, que al ser tan barato quizá no haya sido tan beneficiada. Otra de las cosas interesantes son los autobuses pequeñitos, microbuses, a las zonas altas; quizá tenga un coste importante, pero funciona, aunque tiene el problema de que es un modelo de vehículo poco accesible. Con el tema de las emisiones de CO2 se están metiendo autobuses eléctricos, híbridos, se estaba apostando por biodiesel de segunda generación, que se recogía en los hogares, y quizá porque ha subido el precio, se ha dejado de tener autobuses con biocombustible, se lo han cargado y esto estaba también en el PMUS. El régimen horario está bien, para la noche, los domingos, etc. para los horarios de trabajo.

En cuanto a la Estación de Autobuses, se ha perdido la oportunidad de haberlo hecho en Riberas, como estaba en el Plan General 95, no pensando en una estación de autobuses pura y dura. En Riberas era donde podía conectar con ADIF y con Euskotren, hubieran hecho el intercambiador, y además hubieran asumido el pago las operadoras. En tiempos de Odón, aparecía en Riberas, pero no sé si por disponibilidad de suelo o de dinero, se empezó a pensar en Atocha, con el tránsito del gobierno a Bildu, finalmente se quedó en Atocha. Odón sacó a última hora la propuesta del centro, los comerciantes querían Atocha; los taxistas querían en Riberas, era lógico, la mayoría que accede a Donostia es para ir a médicos, o para ir a la Universidad, la estación de autobuses da servicio a la provincia y a las grandes líneas de fuera. Y después estos dos viales, el de entrada y el de salida de Atocha de todo el tráfico que tengan, para salir por la calle García Lorca. En Atocha también habrá un aparcamiento para usuarios y residentes, quieren hacer también para autobuses y para comerciantes. Hay que tener en cuenta que no consiguen vender ninguna plaza de las ya realizadas como ocurre en Plaza Cataluña. Las venden por 28.000 euros. Otro tema es que está claro, y si al final tienen dinero, lo harán, es meter el Tren de Alta Velocidad en Atocha; en Riberas también podría haber estado, se podía haber planificado para meterlo y el pasante haberlo hecho como tenían pensado... pero la decisión finalmente cambio.

Y la intermodalidad del transporte público con la bici ¿se ha conseguido?

Volviendo al servicio público de bicicletas, una de las modalidades es que si existen aparcamientos, y que si existieran los servicios de bicicletas en las estaciones, funcionaria la intermodalidad. La idea de meter la bici en el tren es algo minoritario, sin embargo si quieres que funcione deberá tener grandes aparcamiento de bici en las estaciones. Lo mismo ocurre si metes las bicis en los autobuses, eso es muy poco funcional. La intermodalidad real es tener aparcamientos en las estaciones donde puedan aparcar miles de bicicletas. Yo la concibo así, con estacionamiento. Independientemente de que puedas llevar tu bici dentro del transporte. En los interurbanos a Bilbao no pagas si llevas la bici, y depende del conductor debes tenerla empaquetada o no.

Uno de los problemas de la ciudad es el acceso a los polígonos, en el PMUS se contemplaban medidas específicas para dar soluciones ¿Qué se ha hecho?

Lo demencial es el propio desarrollo urbano que se ha realizado en Donostia, es la contradicción, la esquizofrenia, somos deudores de estas decisiones. Se han sacado las oficinas del centro, se ha hecho Zuatxo I y Zuatxo II, o la zona de los Hospitales, donde esta Gedi (en Lugartiz). Tiene difícil solución, por varias cuestiones: son gentes que vienen de fuera y que además se mueven a diferentes horas.

El Polígono 27 tienen otras características, es algo diferente, es una zona industrial de poca intensidad, la gente se mueve a diferentes horas, hay poco aparcamiento y hay transporte público; lo más difícil es poder llegar en bicicleta, aunque cada vez empieza a ir más gente.

En las zonas alta es difícil llegar en bicicleta donde está el Polígono 27, donde esta Baque Culinary Center, y todo este tipo de cosas. Aquí se ha puesto líneas de autobús, pero hay un elemento cultural que hace que no se utilice.

Lo más triste es la zona del Hospital, para la gente que llega con su familiar enfermo y está todo colapsado de coche; se planteó poner la OTA, también para los trabajadores, que tiene autobús de empresa, y transporte público cada 5 minutos, pero los sindicatos protestaron y no se pudo poner, estos son los elementos de nuestra esquizofrenia cultural.

Lo mismo paso en la Universidad, desde concepto aristocrático, los profesores tienen en subterráneo un aparcamiento y también en superficie. Se planteó regular el aparcamiento de estudiantes y visitantes con la OTA; los estudiantes se manifestaron con pancarta contra la OTA, pero se movilizó el Consejo de Estudiantes. Aunque hay algunas bicis, pero los alumnos tienen un nivel de motorización elevado, son alumnos con alto nivel adquisitivo y con la idea cultural del coche. En el CIVITAS estaba metido en la Universidad y con una serie de alumnos, han hecho algún cursillo o algunas jornadas para reflexionar sobre la movilidad.

Lo he dicho en algún momento el tema de los PMUS, el planeamiento urbanístico aunque se dice, debería estar mucho más integrado. Sigue existiendo el Departamento de Movilidad y el de Urbanismo por separado, y además, cada cual piensa en lo suyo. Por ejemplo, la política de residuos que tiene una parte importante en la ocupación del espacio público, es de otro Departamento, y se llevan mal, o por ejemplo la señalización y semáforos, no se coordina, lo mismo ocurre con los que llevan arbolado. Todos son núcleos más duros, pero todos, sobre la ciudad construida y la recuperación del espacio público para la ciudadanía.

El otro elemento es como la recuperación del espacio público, las zonas peatonales, parece que era para las personas, pero existe una privatización del espacio público, por las terrazas que pueden dar vidilla, por las tiendas que sacan sus productos... Por ejemplo en la plaza Constitución, es el ejemplo más paradigmático, quieres hacer un espectáculo y los hosteleros se oponen, y no quieren porque hay que quitar algunas sillas. Además de poder exhibir tus productos en los establecimientos pequeños, como son las fruterías, se saltan cualquier norma ya que estaría prohibido, las terrazas pagan pero las fruterías, las tiendas de ropa tampoco pagan. Pueden dar vida, pero es un problema gordo.

¿Qué debilidades encuentras en el PMUS?

Las herramientas de gestión, además de los problemas de inversiones y de promoción de la bicicleta, o inversión para terminar el transporte vertical. Ya se ha ido planteando la disuasión del vehículo privado, que somos deudores de una política de infraestructura que se ha hecho en el pasado; no sé si se podrían reconvertir todos los aparcamientos del centro de la ciudad en otra cosa. Una decisión política importante sería reconvertir la ciudad invisible, pero para ello hay que introducir cambios políticos; ¿cómo se puede recuperar con concesiones en los aparcamientos a 20 años, cuando están vigentes a 50 años?. Sería lo que hemos hecho en superficie que hemos reinventado la superficie, hay que hacerlo con lo subterráneo. Otro reto importante que aparece claramente en el 2016, es la capacidad de carga del territorio, cada vez que se hace la Vuelta Ciclista, o ahora con la Capitalidad Cultural, se crea un problema. La movilidad de la ciudad de Donostia, va a depender de como acceda la gente desde el exterior, si tienes que acoger otras 180.000 personas de fuera, si no has pensado como hacer lanzaderas, ese tipo de cuestiones es donde va a ver un importante elemento de gestión y de disuasión. Hay que asegurar, las experiencias de estacionamiento disuasorio que se han hecho en Loiola que no funcionan, primero por falta de información, segundo porque tienes que usar lanzadera y la gente no lo conoce; la información, la sensibilización, se necesita al menos el 10-20% de presupuesto para promoción. Si se plantean aparcamientos disuasorios en Riberas, es hablar de espacios muy centrales, los disuasorios deberían estar en Tolosa, en el Puerto de Pasajes, donde hay mucha superficie. Aunque no esté en el término municipal. No tiene sentido esa idea de hacer un PMUS sin pensar en los 300.000 habitantes o 400.000 habitantes del entorno, contando con Irún; no tiene sentido hacer un PMUS interviniendo solo en los límites municipales, hay que ver cuál es la movilidad de Donostialdea. Ese tipo de cuestiones son en las que hay que pensar.

¿Renovarías el PMUS; lo harías de nuevo?

Podría ser una oportunidad pero más que para hablar de la movilidad sería para hablar de la ciudad. Pasa en todos los ámbitos, la crisis en la que estamos metidos es una crisis financiera, urbanística, es una crisis más integral de cuestionamiento del modelo. La reflexión es porque no vamos a pensar en replantearse el modelo. El problema más gordo que tiene una ciudad para cambiar, es la autocomplacencia, el cambio, es el reto, cuando estábamos haciendo la Capitalidad Cultural 2016, lo peor es estar contentos con lo que somos; es necesario tener un poco más de humildad. Bueno lo que se ha hecho hasta ahora, ha servido para lo que ha servido, pero los retos de futuro como la gestión de la incertidumbre. Las infraestructuras (carreteras, etc.) que se han hecho se quedan obsoletas por estar sobredimensionadas; lo mismo pasa con la bicicleta, habrá que revisar algo, el mantenimiento, no sé si

sería el PMUS, tendría que estar liderado por el Departamento de Movilidad, tendría que ser un elemento más de reflexión, el modelo. En este momento se está planteando esta reflexión con el tema de la Capitalidad, cual es la capacidad de carga de Donosti, ¿podemos programar todos los espectáculos del mundo, para toda Europa y para todo el mundo?, no solo por la movilidad, que es un elemento determinante, sino también por los residuos, para la comodidad de los residentes, la capacidad de carga, que a la gente de aquí no le pase como los sanfermines, que se van de casa, pero no vas a tener todos los días fuera de tu casa. Resulta que si al salir del hotel tienes toda la basura en la puerta, y si te pasas el día en colas de espectáculos, al final te quedas con sensaciones negativas. La adecuación y la armonía de los diferentes Departamentos es lo que hay que conseguir. Y pensar los retos para una ciudad para el futuro.

26. Entrevista a Alfonso Sanz Alduán

Consultor. Empezó a colaborar con el Ayuntamiento en 1988 haciendo trabajos de tráfico, transporte y movilidad para la Oficina del Plan General, desde entonces y hasta la actualidad ha continuado asesorando al Ayuntamiento en estas materias.
Madrid, 18 de noviembre del 2015.

¿Crees que fue en los ochenta cuando se empezó a modificar la escena urbana y la movilidad en San Sebastián?, ¿Cuál era el panorama de la escena urbana en aquellos años?

En 1987-1988 empieza a ver ya un cambio, a cristalizarse un cambio técnico. Las personas que estaban dirigiendo el Plan General ya estaban buscando otros caminos para desarrollar el urbanismo y otras infraestructuras de transporte y movilidad. Las ideas se habían ido construyendo por lo menos diez años antes, desde finales de los setenta; se había debatido cómo hacer este cambio, pero en muy pocos sitios se había podido plasmar en documentos técnicos. Entonces la oportunidad apareció en aquel momento en donde confluyeron una serie de técnicos sensibilizados hacia el cambio que estaban contratados por el ayuntamiento para realizar esa tarea. Sin embargo, yo creo que desde el punto de vista de los responsables políticos todavía no habían pensado en un cambio de modelo de ciudad, e iban a remolque de lo que decía la Oficina del Plan General.

¿De dónde procedían estas nuevas ideas que calan en los técnicos?

Desde los años setenta se venían haciendo reflexiones sobre todo el fundamento relacionado con los temas de movilidad, también con el urbanismo. Pero en el tema de la movilidad quizá más, sobre cuál es el papel del automóvil en la ciudad, hay una crítica más compleja o digamos que viene más de fondo. Procede desde el comienzo de la presencia del automóvil en la ciudad, y se pueden encontrar a lo largo de todo el siglo XX, y que toma fuerza al ver las consecuencias que tiene el automóvil en la ciudad.

¿Había un ambiente propicio en San Sebastián, mayor que en otro sitio, había más movilización?

Yo creo que era un tema, en parte muy cultural. No pasa solo en San Sebastián, pasa en algunas otras ciudades, muy pocas ciudades españolas, también en Vitoria, que históricamente ha desarrollado un urbanismo “de vanguardia”, o más avanzado que en otros sitios, y es porque ha habido una cultura técnica algo distinta.

¿No hay una movilización social?

Todavía no hay una movilización social cristalizada en una organización. Por ejemplo Kalapie surge un poco después. Había habido movilizaciones del movimiento de defensa de distintos elementos ambientales, de defensa de la bicicleta, pero no había una articulación en un cambio de modelo de ciudad y de modelo de movilidad, estaba todavía disperso. Eso también influye, porque el movimiento ecologista durante los setenta ya está generando ideas y está produciendo algún un cambio cultural que estaban recibiendo los propios técnicos. Pero no había una articulación de este movimiento y se responde de esta forma, es más una cuestión interna de procesos culturales y sociales que se está viviendo allí.

¿Cuáles crees tú que serían las primeras actuaciones que marcan el cambio en la política de urbanismo y de movilidad en San Sebastián?

Hay claramente dos: una primera es la reforma del esquema circulatorio; hay un cambio en la ciudad muy potente porque la antigua carretera nacional que pasaba por el corazón de la ciudad deja de tener el papel de carretera pero quedó ahí sin cambiar sus funciones. Esto ocurre antes de aprobarse el Plan General, era el año 1992; con motivo de uno de los documentos de la Oficina Técnica del Plan General se procede a un cambio en el esquema circulatorio. Este cambio dará lugar a la segunda gran medida; una vez que se ha quitado el tráfico del centro, vamos a empezar a generar la red itinerarios peatonales. Este esquema circulatorio lo que viene a reformar es esa huella de la antigua carretera nacional previa, y a transformarla en un nuevo esquema que quita tráfico en el centro, y que permite las operaciones que luego se van a ir produciendo.

Ese cambio del esquema circulatorio, produce un debate mediático muy importante y con unas dosis de conflictividad potentes. En parte porque quizá no se comunicó bien; los titulares de la época decían cosas como “una revolución en el tráfico”, “caos circulatorio”... El Concejal del momento que le toca afrontar aquello es Patxi Beloqui, y sufre un gran desgaste. En ese momento no se ve la potencialidad y las virtudes de ese cambio, es una cosa que no se ve hasta las legislaturas siguientes cuando se derivó el tráfico de las calles del Centro y se pudieron abordar otras propuestas.

La segunda actuación surge como consecuencia de esta reforma del tráfico. Es cuando se puede acometer el primer eje peatonal o semipeatonal, entre la Glorieta de Bilbao (una rotonda que hay allí), y

el Bulevar; esta actuación también lleva a una polémica ciudadana porque es la primera intervención distinta de recuperación del espacio público, y sobre todo porque no es una intervención al azar o una ocurrencia...sino que obedece a una Estrategia de Red Peatonal. El Plan General que comenzó a elaborarse en 1988-1989 y que aún no está aprobado en esos momentos (se aprueba en 1995), va generando documentos técnicos, que si sirven para la política y la gestión municipal diaria. Los elaboramos un cuerpo técnico satélite que va haciendo cosas para el ayuntamiento, al tiempo que se desarrolla el Plan General. Una de las cosas que se sabía que entraba en el Plan General, era la Red Peatonal, y sobre ese dibujo se empieza a hacer la peatonalización de San Sebastián (antes de aprobado el Plan General).

¿Es la primera vez que se implanta un esquema de red peatonal en España?

No pondría la mano en el fuego, si no es el primero, es de los primeros. Igual es la primera, quizá hay una ciudad pequeña que alguien lo ha hecho.

¿Se mira en otras ciudades europeas?

No. Surgió a finales de los años 1970 cuando un grupo de técnicos veníamos trabajando en esa idea de dar prioridad al peatón. De dignificar y empezar a recuperar el concepto de que el peatón no solo está en unas islas, que son las zonas peatonales, sino que se comunica con otros espacios para lo que hay que relacionar los distintos barrios a través de espacios peatonales con características de comodidad y seguridad adecuada. Es el concepto de red peatonal que se construye teóricamente a finales de los 1970, hay algún artículo en ese momento, y luego ya en los ochenta se plasma por primera en España en la ciudad de San Sebastián.

¿En estos primeros pasos, que episodios recuerdas que fueran conflictivos, que tardaran en llevarse a cabo?

Incluso actualmente se siguen viendo en muchas ciudades. Es el mecanismo permanente de conflicto ante cosas nuevas que retiran, digamos, facilidades para el coche. Ocurría entonces, pasaba incluso en Estados Unidos en los años 1920, en ciudades como San Francisco, y pasa ahora; siempre que hay una restricción del automóvil se genera un rechazo de la población. Pasó aquí, con este eje peatonal PI. Bilbao-Bulevar, paso posteriormente en otras intervenciones también San Sebastián. Pero lo que se ponía siempre era un caramelo de “estamos restringiendo el automóvil, pero estamos haciendo aparcamientos subterráneos”; esta era un poco la contracción en las políticas, no había una reducción drástica de la presencia del coche en el centro de la ciudad,...era un pacto como de no cambio del todo el tema.

¿En algún momento hubo una situación en la que los políticos se echaran para atrás?

La historia nunca es un proceso lineal. Hubo crisis, de hecho la política de aparcamiento, que yo llamo la zona oscura de las políticas de movilidad, en el caso de San Sebastián también ha sido así. En el Plan General hay un texto en el que se indica claramente que no hay que generar más atractivo para llegar al centro, y eso no se cumple.

¿El PMUS tenía un protagonismo y una identidad como herramienta de trabajo en San Sebastián?

Hay que entender que cada PMUS tiene una génesis distinta. El PMUS llegó muy tarde a San Sebastián, estamos hablando que empezamos en el año 1987 ha intervenir en movilidad, y el PMUS llegó en el 2008, veinte años después. Es una herramienta, es como todas, vale para unos determinados momentos y para unas determinadas funciones. En San Sebastián ya estaban hechas muchas cosas que en otras ciudades no habían hecho sino a partir del PMUS. En San Sebastián estaba el Plan General de 1995, la Estrategia Peatonal, el Plan de Bicicletas, una política de transporte público... Había muchas piezas ya realizadas. El PMUS lo que hace es recogerlas, juntarlas y avanzar en algunas otras. No es un PMUS de arranque, es un PMUS de sistematización. Es difícil saber qué importancia tiene posteriormente en las decisiones municipales, algunas se hubieran hecho sin el PMUS, otras se clarifican con el PMUS y te permiten avanzar más

En cuanto a las políticas sectoriales vamos a ir repasando algunas. ¿Qué opinas sobre la estación de autobuses y de ferrocarril?

Ha habido un debate entre dos opciones, una mantener e incluso acercar la estación de autobuses actual al centro urbano, y convertir la estación de ferrocarril de Atocha en una estación intermodal. Es curioso que San Sebastián que es una de las ciudades de más referencia en temas de movilidad tuviera hasta el 2015 una estación tan cochambrosa, o no existente, que no tenía entidad, donde no había taquillas, ni información... peor que un municipio de 20.000 habitantes.

Entonces, uno de los motivos por lo que se ha tardado mucho en realizarla es porque existía esa polémica. Si se iba a meter en un espacio con muchas dificultades, en un espacio que serviría para la intermodalidad, como Atocha, que es la que se ha optado al final. O te la llevabas muy lejos, que requeriría por tanto que muchos de los desplazamientos tuvieran una última milla para el autobús o el taxi. La cuestión es que esa polémica también influía en la decisión de donde poner la estación del AVE. Ahora todo se ha clarificado y va definitivamente a Atocha. También hay dos posiciones técnicas, no es tan sencillo tomar la decisión porque los autobuses cuanto más accedan al centro urbano, más colapsarán el viario, pierden tiempo entrando, y también luego tienen que salir. No está tan claro. Yo soy partidario de la ubicación actual. Los partidos políticos han cambiado la posición varias veces. En este sentido las dos opciones son igualmente razonables y respetables, no siempre se responde a intereses particulares o de agentes.

¿Qué opinas del Metro?

También es un debate técnico. Desde mi punto de vista no hace falta una infraestructura subterránea como la planteada, aunque a quienes han hecho los estudios de viabilidad les salen las cuentas. Pero yo no me creo algunas cuentas, las cifras de demanda son altísimas. Además que hay un concepto metropolitano, al llamarse Donostialdea, porque realmente es un ferrocarril de cercanías. Para los habitantes de la ciudad no creo que les aporte gran cosa, sirve más para seguir fortaleciendo el núcleo central de la ciudad como un centro comarcal. Yo creo que desde esa perspectiva no se ha hablado mucho, es una infraestructura comarcal que requiere un montón de dinero. El Gobierno Vasco ha ido regalando tranvías, regaló el de Vitoria, el de Bilbao y entonces San Sebastián no tenía tranvía. En parte tiene que ver con eso, con el agravio comparativo, y lo que ocurre en todas las ciudades españolas y en las vascas se repite y es “a mí también”, a veces no está justificado, en el caso de San Sebastián es un ejemplo claro de que no es necesario; igual que hicieron el tranvía de Bilbao que es un disparate.

La bicicleta ¿ha quitado movilidad motorizada o de donde vienen los ciclistas?

No tengo datos, pero la sospecha es que una parte grande viene del peatón, una parte del autobús, y una parte pequeña del coche y de la moto. Pero es difícil de evaluar porque no es un efecto inmediato, hay que ver el proceso, aunque se mide, en la medición entran muchos factores, todo está todo mezclado.... Cuando se genera un itinerario ciclista estas estimulando que haya ciclistas, pero inmediatamente no se deja de utilizar el coche. Primero se tiene que formalizar mínimamente la red, que haya un ambiente culturalmente adecuado para el cambio. Eso en San Sebastián se produjo a partir del año 2000, y ahí sí que hay decisiones importantes, lo que afectaba a los usuarios del automóvil era el aparcamiento.

Si se compara el reparto modal actual con el de los años ochenta, desde antes de hacer cualquier actuación, ¿cual crees que ha sido el cambio?

La ciudad es distinta, ahora la ciudad es ya un Área Metropolitana; en lo que son los desplazamientos internos se han mantenido con bastante potencia los medios más sostenibles: el peatón, el transporte público y la bicicleta que es muy fuerte en San Sebastián. Mientras tanto, ha habido desarrollos urbanísticos periféricos, no solo centros comerciales, también urbanizaciones, polígonos industriales... Después, como era muy fácil llegar, aparece gente que trabaja en San Sebastián y vive en Ollartzun. Entonces digamos que la comparación del reparto modal es engañosa, porque si se compara las cifras fríamente, no ha habido tanto cambio; depende de cómo se mire también, si miras solo los residentes de San Sebastián entre los que se desplazan, pero también los donstiarra van a otros sitios, se ha perdido lo que llaman allí la “autocontención”.

Si te parece háblame sobre la importancia del transporte vertical en San Sebastián, de cómo ha transformado la movilidad en algunos barrios, y de cómo esos viajes que podrían ser motorizados han pasado a ser peatonales o ciclistas.

Cuando hicimos en el año 2003 el Plan de Transporte Vertical, ya había habido unas reflexiones previas sobre cómo articular las dos ciudades: la ciudad llana y la ciudad en ladera. En esta última se habían construido un montón de barrios en los años sesenta, setenta y ochenta. Esos barrios estaban desarticulados peatonalmente y su funcionamiento básico era a través de la motorización ya sea mediante autobuses o el coche.

Entonces se vio que era muy importante que la red peatonal hiciera un esfuerzo por lograr la integración de las dos ciudades a través de un elemento que era motorizado por la diferencia de nivel: el ascensor. Entonces esos elementos van articulando la red, son articuladores de la red peatonal, pero luego a escala local tienen funciones que se escapan de la red general de la ciudad. Por ejemplo en Larratxo, es un barrio que está en tres niveles, hay una parte baja donde hay una cierta actividad comercial y profesional, y dos niveles superiores residenciales. Los sistemas de transporte vertical lo

que generaron fue una mayor integración de ese barrio; entonces surge una posibilidad novedosa, y se genera una virtud que no estaba contemplada en el planteamiento inicial, y era que permitía desplazamientos locales. Cuando se trabajó en ese barrio nos preguntamos ¿Dónde ponemos los ascensores? Pues vamos a ponerlo en tres niveles porque va a tener una función más local.

¿La gente en general está contenta, la aceptación ha sido total, nadie se ha opuesto?

Ha habido un exceso de sistemas de infraestructuras, la demanda en algunos casos era baja. En algún caso no se pusieron ascensores, sino escaleras mecánicas; estas funcionan peor para generar accesibilidad, no se suelen poner para bajar porque no las pueden utilizar ni bicis, ni las silla de ruedas; son disuasorias para las personas mayores por la velocidad, no generan las mismas virtudes. Además, son más caras en la adquisición de las infraestructuras y en el mantenimiento, unas tres veces más caras; es un artefacto que yo no pondría en casi ningún sitio. Se han puesto en el Barrio de San Roque y en Intxaurren para subir en la estación del tren, quizá en este punto no esté tan mal, sin cubrir. Es el cambio que hay con la Olimpiadas de Barcelona que desarrollan las primeras escaleras mecánicas de intemperie y aguantan todo, son más difíciles de mantener y más caras.

Otra cosa importante es el tema de los estándares de aparcamiento parece que no se han revisado a la baja en el PGOU por lo que me dijo el arquitecto municipal.

El estándar de aparcamiento en nuevos desarrollos urbanos es el que establece en el fondo el modelo de movilidad que estas imaginándote para esos residentes futuros. El estándar viene forzado por una legislación estatal y de la comunidad autónoma. Es como un estándar envenenado, porque no solamente se establece el que viene determinado por la legislación como mínimo, sino que se va a más. Cualquier persona que se dedique a estas cosas sabe que se está promocionando que se tenga coche, y en determinadas zonas no debería establecerse un mínimo sino un máximo como en las zonas donde hay una buena oferta de transporte público, en donde existan redes ciclistas y peatonales... no debería apoyarse este estándar. Luego tiene una derivada muy curiosa, que es que las personas que no tienen coche y el conjunto de la población, están pagando esas plazas a través del impuesto derivado del IVA reducido; si el IVA es el 21%, y el aparcamiento paga un 10%, hay 11 puntos de diferencia. Así en el caso de España en el año 2007 significó que el conjunto de los españoles había regalado 800 millones de euros a los que adquirieron aparcamientos en propiedad, que era el beneficio fiscal

¿Alguna novedad en relación a la implantación de aparcamiento de bicicletas en Donostia?

Esto también va por normativa. Se planteó un estándar de aparcamiento de bicis, sillas de ruedas, carritos por vivienda. No me acuerdo bien, pero la ubicación era fundamental, ha habido varios errores al no ubicarlo con claridad, a veces se llevaba a los sótanos, y esta ubicación no es buena para fomentar el uso de la bici, debe estar a pie de calle, esto disuade el uso de la bici.

¿Qué opinas sobre la reconversión de los aparcamientos públicos construidos en los años 1980 y 1990 para aparcamientos de bicicletas?

Hicimos un estudio a primeros de los años 2003 o 2004. El problema de las bicis, ahora como hay tantas, ya hay que buscar salida, porque no tienen porque siempre estar en el espacio público; hay desde soluciones privadas como un hay un garaje en Gros que tiene unas perchas para colgarlas, y te cobran entre 10 o 15 €, hay una demanda potente de gente que no tiene aparcamiento en su casa y que paga para guardarlas. Ahora se va a poner en la estación Intermodal de Atocha, y también en Carlos I para residentes. Entonces no sé qué van a hacer con los aparcamientos de coches; tres o cuatro plazas de aparcamiento de coches les vienen bien.

¿Crees que la participación es fundamental en el PMUS?

El asunto es en qué momento se hace el PMUS, si es como ponerle la firma. La participación es fundamental, es la herramienta que requiere un cambio cultural. Si te pones a hacer política desde arriba tienes el riesgo de que te rebote; ni siquiera cuando culturalmente la población está más concienciada, nunca se debe prescindir de la participación.

Otro aspecto del PMUS es el tema del seguimiento, que quizá se ha hecho parcialmente gracias a las exigencias del proyecto CIVITAS, ¿crees que se ha hecho bien el seguimiento en relación con las políticas de movilidad?

Yo siempre echo en falta la evaluación, se está haciendo más que en otros sitios, pero son asignaturas pendientes. Si se plantea que cada medida lleva una evaluación desde el momento inicial de su puesta en marcha, entonces... Este es el caso del Observatorio de la Bicicleta, también hay un Observatorio de

la Sostenibilidad. El asunto es, que es caro, porque se necesitan recursos que financien las mediciones, las entrevistas, los conteos...

Cuando se cambia el esquema de tráfico ¿qué actitud tiene la policía municipal y desde entonces cual ha sido su postura respecto a las diferentes medidas?

Cuando hablo de los técnicos, se incluye también a la policía de tráfico, en los ochenta había policías que tenían muy claro el cambio, con ideas, concienciados, una de las cosas que funcionó muy bien fue el tema de la OTA. En el País Vasco, al igual que en Cataluña hay un poso cultural, porque han viajado, por que ha llegado antes la motorización...

Influiría la cercanía de Francia...

No creo.

El tema del liderazgo, ¿es importante la figura de Odón Elorza?

Ha tenido importancia. Cuando Odón Elorza está en la oposición en el año 1989-1990 hace unas declaraciones en las que nos tacha a Pablo Otaola, a Santi Peñalba y a mí de "torquemadas", a partir de un informe que había redactado yo por encargo del alcalde Albistur. Me habían encargado un informe que estaba abalado por los técnicos municipales, Pablo Otaola y Santi Peñalba. En aquel momento había un recorrido para bicicletas por el Urumea que iba de ningún sitio a ninguna parte, alguien lo filtra en el Diario Vasco y dice que como nos atrevemos a criticar al alcalde. Cuando llega Odón a la alcaldía, de repente acoge la bandera de la movilidad, porque le comienzan a funcionar las medidas. El Concejal se quema y las elecciones le salen bien, inmediatamente cuando la gente ve cómo funciona ese primer eje semi-peatonal entre Pl. Bilbao-Bulevard, los comerciantes que lo criticaban, están contentos y comienzan a pedir más peatonalizaciones, se va cambiando la ciudad, y ya no es la oposición de todo el mundo, sino que hay sectores que modulan su posición. El alcalde fue construyendo un discurso, estudiando y opinando sobre la movilidad.

¿En este escenario sería posible hacerlo sostenible, reconvertirlo hacia la sostenibilidad?

¿Qué es eso de sostenible?, reducir se puede, y van a estar obligados a hacerlo, pero posiblemente...Depende de qué día me lo preguntes, pero cuando llegue la crisis global es cuando ya no valdrán pequeñas reformas. Si no hubiera crisis bueno, pero con la crisis el margen de maniobra es pequeño.

¿Dónde ves tú los fallos del PMUS, o de las actuaciones a favor de la movilidad sostenible?

Ya lo he comentado, uno en la política de aparcamiento que ha convertido el centro de San Sebastián en un foco de atracción de viajes motorizados, y otro en la política territorial. Son dos elementos que son contradictorios con la movilidad sostenible.

27. Entrevista a Isabel Prieto

Trabaja desde hace más de 10 años en el proyecto de Camino Escolar
Departamento de Movilidad del Ayuntamiento de San Sebastián, septiembre del 2014.

¿Podrías describir los antecedentes del PMUS de Donostia?

No

¿Recuerdas si fue aprobado en pleno municipal?

Si.

¿Te acuerdas cuándo?

No.

¿Podrías explicar cuáles son los objetivos generales del PMUS?

Potenciar los desplazamientos en la ciudad de formas no motorizadas, fundamentalmente basadas en el transporte a pie, transporte público y bicicleta, tener en cuenta los aspectos relacionados con la sostenibilidad desde el punto de vista de la calidad del aire, etc. Los objetivos son muchísimos, aborda los aspectos relativos a la salud, hacer un desvío del transporte privado al transporte público.

¿Conoces las fases de un PMUS, y en qué etapa se encontraría el ayuntamiento en este momento?

Si creo conocerlas. Previo a lo que es las primeras fases de recogida de información, de cómo se encuentra la ciudad respecto a los diferentes modos de transporte, las afecciones de transporte, el nivel de usuarios, se elabora un diagnóstico, para después pasar a un Plan de Acción y a elaborar unas medidas correctoras, y cada equis tiempo hay que hacer una renovación del Plan para ver cómo ha evolucionado.

¿Participaste de alguna forma?

No, de forma muy lejana yo había acabado de llegar al Departamento de Movilidad. Mi trabajo ha sido sacar adelante el proyecto de camino escolar desde 2005 y únicamente me dedicaba a esa medida, eso sí sabía que estaba dentro del Plan.

Sobre el camino escolar, cuéntame cómo estaba cuando tu llegas al Departamento.

Cuando yo llego estaba asumido como “actividades de aula”. Se trataba de una actividad diseñada por el propio Departamento había diseñado en los centros escolares de la ciudad. Tenía participando un porcentaje bajo de centros escolares. Se trataba, como ya he dicho, de actividades que se diseñaban para ponerlas en práctica en los centros escolares, y se realizaban conjuntamente con el alumnado y con los profesores. Las actividades trataban de incidir en la movilidad de los centros escolares, haciendo un pequeño diagnóstico de la movilidad de cada centro escolar. En el 2005 teníamos ya entre 10 y 12 colegios.

Este planteamiento se sigue manteniendo en la actualidad, pero ha cambiado la forma en como se hace. Al principio aún no estaban los centros dentro del proyecto de la Agenda 21 Escolar. Ahora el “camino escolar” se desarrolla desde la Agenda Escolar 21. El camino escolar aparece en el 2003 de la mano de la primera audiencia pública que se hace de la corporación municipal con los centros escolares y se les encarga a los niños que trabajen el tema de la movilidad. La Agenda 21 Escolar aparece más tarde, unos 5 años después (2008). Luego llegará a implantarse en el sistema educativo de Euskadi. Hoy en día están abordando temas que afectan a la sostenibilidad en general, y no siempre hablan de movilidad; hablan de energía, de cambio climático, de consumo energético, de contaminación, etc., no hablan específicamente de movilidad, cuando hablan de biodiversidad es difícil meter la cuña de la movilidad.

En este momento estamos trabajando en una serie de centros escolares con la campaña “Kalea Escartu”, “analiza tu calle, imagina tu ciudad”, con la idea de trasladar el conocimiento de su barrio a la reflexión sobre la ciudad en su conjunto, y que trabajan sobre la ciudad que desean para los ciudadanos de Donostia; esto supone una reflexión sobre lo que representa el modelo de ciudad y sobre movilidad.

Con el paso de los años las actividades han ido variando, las actividades se han ido haciendo más complejas y se abandonan las actividades de aula, y se va a escala de barrio, se hacen grupos de trabajo en cada centro escolar con la comunidad educativa, se trata más de trabajar la sensibilidad hacia los temas de sostenibilidad, como colectivo, en sentido amplio, sale un poco de puertas para afuera.

Ahí participan, desde un primer ámbito de incidencia el propio colegio, porque nos interesa que ejerza de portavoz dentro del propio barrio donde está ubicado, y en una segundo ámbito:

comerciantes, pero también los responsables de equipamientos y otros servicios, es decir, todo aquello que tenga que ver con la vida en escala del barrio. Nos interesa mucho los equipamientos sanitarios, los educativos, los culturales y los deportivos, los equipamientos que utilizan los niños en vida diaria y en sus actividades extraescolares. Se trata de plantear el camino escolar como algo más que el itinerario de casa al colegio, es una labor muy compleja.

¿Los niños son receptivos?

Con los niños es muy fácil trabajar, en seguida sale a la luz lo que no les gusta, es muy fácil intentar incentivarles con otras formas de movilidad que tienen que ver más con sus gustos. Por ejemplo ir con sus amigos en desplazamientos seguros para ellos, y evitar la tutela continua de sus padres o de los abuelos. Se traba, con la excusa de caminar en itinerarios seguros, hacer desplazamientos en grupo que ellos mismos hayan identificado; es más fácil que elijan ir andando o en bici, que otro modo, ya que les permite una mayor complicidad y libertad. Los profesores no siempre nos dejan pasar de forma fácil a las aulas, algunos son muy receptivos, y son unos convencidos de la bicicleta, la utilizan y están a favor de este tipo de iniciativas, pero otros no.

¿No ha cambiado desde 2005?

En el caso del profesorado es diferente. Es verdad que la cultura del coche y de la bici sigue allí encallada. Las infraestructuras en la ciudad han cambiado, pero si quieren acceder al centro en la bicicleta, quizás no pueden en todos los casos. Pero es que en el acceso de los profesores a los centros intervienen otros factores que condicionan el modo de transporte que se elige, y que no siempre tiene que ver con la movilidad. Tiene que ver con múltiples factores, entre otros con su situación laboral, un buen número de profesores no tiene plaza fija y procuran llegar al centro como pueden. Es verdad que hemos detectado a través de la encuesta que los que son fijos llegan al centro en transporte público, en bicicleta o andando, y que hay un porcentaje pequeño que llega en coche.

¿Permitís que haya plazas de aparcamiento en el interior del centro escolar?

No, lo trabajamos, pero no es competencia nuestra, tenemos muy poco margen de incidencia en el interior de los centros y del Gobierno Vasco. Tenemos un debate con el Departamento de Educación del Gobierno Vasco, que es quien tiene que imponer la norma, en relación a este tema, y son ellos, los que no deben permitir el acceso de autobuses y coches al interior del recinto educativo.

Una de nuestras líneas de trabajo es precisamente incidir sobre cómo llegan los profesores al centro de trabajo. Tenemos bastante conflicto con los profesores. Para algunos es relativamente cómodo que el centro les facilite el estacionamiento, pero claro, si facilitamos el acceso en vehículo privado, estamos apoyando una mala praxis con los niños. Por un lado, te encuentras con un sector profesional que tiene muchas dificultades para encontrar la estabilidad laboral, pero por otro lado, si se lo facilitas, estas sembrando la discordia. De hecho, en algunos centros donde el 98% de los niños llegaban andando, nos hemos encontrado que a pesar de existir en el entorno del centro escolar dos aparcamientos disuasorios, los coches entran en el centro.

Desde el Departamento de Movilidad se intenta mandar el mensaje de penalización del coche, pero la respuesta es complicada, algunos centros no solo están permitiendo la entrada de los coches, sino también permiten en el acceso de los autobuses; depende del espacio que tengan. Algunos centros dicen que lo tienen controlado, pero la realidad es que tienen un gran caos. Además, en los colegios concertados no podemos intervenir de ningún modo. Nosotros informamos, les organizamos una simulación de cómo pueden acceder y les ayudamos a organizarlo. Nada más.

¿Cuántos centros hay en el proyecto de camino escolar?

Actualmente estamos trabajando con el 55% de los centros de la ciudad. De manera distinta, en niveles distintos. Unos pueden estar más en la base, en el comienzo del proceso, se limitan a vernos desde la vitrina, desde la distancia. Las actividades que realizamos en durante la Semana de la Movilidad les permiten participar, y hacen alguna cosilla esos días.

Otros centros se organizan por iniciativa propia actividades a lo largo de todo el año referidas a la movilidad, como una actividad troncal. Por ejemplo siempre tienen en cuenta el uso del transporte público para realizar sus desplazamientos, son conscientes de lo que representa la movilidad sostenible, y promueven el uso de la bicicleta entre alumnado y el profesorado.

Hay otros centros, que además de hacer todo esto, trabajan con nosotros y nos ayudan a hacer el diagnóstico del perímetro de su centro y a elaborar propuestas sobre las medidas que se pueden aplicar. Tienen que identificar el problema y trabajar con el Ayuntamiento las medidas que se pueden implementar, y aplicar las técnicas que se pueden desarrollar en ese entorno. Para ello hay que hacer un rediseño de los alrededores del recinto educativo y después el Ayuntamiento devuelve ese primer diseño con una propuesta más elaborada. Los grupos de trabajo están compuestos por los profesores y

las AMPAs, alguna vez participan también los alumnos, los comerciantes y vecinos, pero no en todos los casos.

¿Cómo trabajáis con los colegios, son ellos lo que os llaman, vais vosotros?

La inmensa mayoría vienen espontáneamente, bien porque ha habido un susto desagradable, como pueda ser un atropello en las puertas de los colegios, y quieren evitar que el susto vaya a mayores. Pero también tenemos gente muy sensibilizada, profesores que van al trabajo en bici y quieren cambiar el modelo de acceso al colegio, y para ello necesitan convencer a los padres para lo que es muy útil la legitimidad del ayuntamiento.

¿Quién financia las medidas?

Las medidas las financian el Área de Movilidad del Ayuntamiento en complicidad con el resto de los Departamentos. Por ejemplo, alguna de las medidas puede ser la falta de visibilidad asociada con los contenedores de residuos, en ese caso hay que trabajar con el Departamento de Residuos, o trabajar con la policía local en otros casos.

En cuanto a la Policía Local, ¿continúan impartiendo cursos de seguridad vial con circuitos de cars?

La policía local asume los objetivos de camino escolar al completo, y sus contenidos los imparten ellos, trabajan con los cursos escolares de 1º a 6º, toda la Primaria, y quieren llegar también a la educación Secundaria. En cada ciclo, trabajan un objetivo diferente. Por ejemplo en 1º de Primaria estudian el tema de no dejarte arrastrar por el grupo a la hora de pasar el semáforo mal, trabajan como te dejas llevar por malos hábitos por el grupo; en el segundo ciclo trabajan el tema de evitar los accidentes. Los cursos los imparten siempre en la calle, ensayando como cruzar para evitar atropellos. En tercer ciclo se centran en cómo moverse en la ciudad en bicicleta y lo hacen con alumnos de 5º de Primaria, enseñan la habilidad para moverse con soltura, porque muchos niños aún que no saben andar en bicicleta o tampoco tienen bici, y de esta forma, pueden aprender que hacer en un carril bici, que hacer en una acera.... Son las habilidades que tienen que aprender para hacer uso de la calle.

Dentro del PMUS ¿qué puedes decir de esta medida?

Pues el camino escolar es la medida que menos recursos tiene. Aunque es justo decir que lo que se hace tiene un gran impacto en la ciudad, tiene mucha trascendencia en la ciudad, y en el comportamiento de las personas. Cuando sancionan a un adulto por infringir la normativa de circulación todo el mundo lo entiende, pero tiene una menor trascendencia.

Pero me parece que existe mucha más consciencia, cuando ponemos el lado del débil, a su hijo, en aras de la seguridad del conjunto de los niños, es entonces cuando hay mucha gente que cambia de aptitud y tiene una buena predisposición para aceptar cambios. Los adultos cambian de actitud para proteger a los niños. Con ese objetivo, o pretexto, o excusa, las personas ven la ciudad de otra manera. Por ejemplo, la labor de un repartidor de electrodoméstico parece imprescindible, pero cuando dices que depende de donde deje el coche existe la posibilidad de que puede ser atropellado un niño, entonces la situación se percibe de otra forma.

¿Los niños tienen una trascendencia en el entorno familiar para cambiar las actitudes de movilidad de los adultos?

Sí, pero a veces puede tener efectos contraproducentes, no lo sabemos con certeza. En los que tenemos una información más directa parece que sí, pero no lo puedo asegurar. Depende si tienen más interiorizado el modelo de desplazamiento...

28. Entrevista a Iñaki Baro

Técnico del Departamento de Movilidad del Ayuntamiento de San Sebastián.
Ayuntamiento de San Sebastián, abril del 2016.

Explica cuál es tu función en relación con la movilidad a los polígonos industriales.

Estoy dentro de una sección que está dirigida principalmente a proyectos internacionales llevo allí desde el año 2010, y en relación a los polígonos dentro del primer proyecto en que participamos había una medida dentro del PMUS, y también del CIVITAS, que se denominaba “Planes de Transporte” en el PMUS “Planes de Transporte a centros atractores” y la medida estaba dividida en dos partes. Tenía dos líneas de trabajo, una era los planes de transporte relacionado con la movilidad escolar que la llevaba otra compañera del departamento, y la otra era los planes de transporte al trabajo, y se sub-contrató a una consultora que de forma paralela a nosotros, realizó todo el estudio de diagnóstico que se hizo en su momento.

El PMUS tenía una parte dirigida a Planes de Transporte a Centros Atractores en la que lógicamente estaban contemplados los planes de transporte al trabajo, y proponía una serie de acciones, donde está contemplada la compartición de vehículo, y cuyo objetivo es la reducción de los viajes al trabajo, se proponen una serie de acciones para reducir el uso del vehículo privado en el acceso al trabajo. Esta era una premisa inicial, realmente tampoco marcaba medidas de acción concretas, si apuesta por una forma de acceso al trabajo de una forma sostenible; en el CIVITAS se incluyó esta medida, que precisamente era una de las líneas de acción del PMUS. Lo que es la medida en sí, contemplaba varias fases, una pre-fase inicial que era un pre-diagnóstico en el que la empresa que contratamos hicieron entrevistas a distintos entes de cada Polígono o Parque Tecnológico, y a las entidades u órganos rectores del Parque Empresarial; hay un órgano rector en el de Miramón y otro en Txiazu (en Antiguo). Este último justo en el momento en que se hizo el trabajo, estaba en fase de expansión donde añadió un hospital privado. El Polígono 27 y el de Martutene tienen una asociación de propietarios de empresa que se conoce con el acrónimo de APENI, no tiene una entidad reguladora sirven como intermediarios de empresas, contactos externos. El Polígono Industrial de Igara no tiene un órgano rector y luego hay un último polígono que está más allá de Añorga que es el Polígono de Velarza que aparte de lo que son actividades empresariales, tiene un centro comercial que es el Decathlon que es el escaparate de ese polígono, y luego un centro de distribución de DHL que son las empresas más visibles, cerca se sitúa un concesionario de Mercedes que no se si está dentro del polígono, y esta la Nacional I que cruza esa zona, y es fácil de identificar ese polígono.

Como ya he dicho se hicieron unas entrevistas iniciales con ciertas empresas representativas de cada parque, y además, también se entrevistó a los órganos rectores de esas empresas donde había y a los sindicatos; la presencia sindical depende de su antigüedad, hay polígonos que son relativamente jóvenes que tendrán 10 años que no cuentan con sindicatos, pero en aquellos que tienen una actividad más productiva la presencia es más fuerte como en Martutene, en el resto son empresas de servicios, oficinas... se hizo esa fase previa de diagnóstico inicial entrevistando a distintas figuras en el 2011.

A partir de aquí se entra en las fases propias iniciales de los Planes de Transporte; se hizo un diagnóstico con trabajo de campo y para medir afluencias, se aforaba en las entradas-salidas. Estos estudios se pagaron con el CIVITAS y contaron con nuestro apoyo técnico; el trabajo de campo lo hizo la consultora en todos los polígonos excepto en el de Martutene, ya que se había hecho otro estudio que databa del 2008, entendimos que no había habido cambios en relación con los accesos en tan solo tres años de diferencia, y se dieron por buenos los datos ya existentes.

Íbamos visitando cada polígono industrial, en el caso por ejemplo del Parque Miramón tenían un Comité de Movilidad y contaba con la figura del Gestor de Movilidad, así que tratábamos directamente con ellos, por ejemplo, incluso tenían un Plan de Movilidad creado solamente para el Parque, y tratábamos con ellos todo el tema de los accesos no solo de transporte privado, sino también transporte público urbano, y también miramos el interurbano porque estaba cerca el Hospital de San Sebastián; había siempre bastantes problemas de acceso, las líneas que llegan a este polígono y estaban adecuadas más a las necesidades del Hospital que a las del polígono por el peso de la demanda. En el resto de polígonos se hizo algo similar; se hizo una fase inicial de entrevistas con cada órgano rector en el caso de que hubiera, y luego una fase de comunicación al parque o a empresas.

¿En los diagnósticos que resultados salían en relación con el reparto modal?

El 70-80 % el vehículo privado era el modo principal, 5-10% en transporte público, la movilidad peatonal era residual, y la bici poco, sobre todo porque el único centro de trabajo que ofrecía, a nivel orográfico, opciones de llegar a través de movilidad ciclista, era el de Igara. Es un polígono que está cerca del barrio Antiguo, había una gran afluencia de coches, era el polígono que registraban más intensidades medias en hora punta, ya que los trabajadores procedían de todo el área metropolitana. Se da la circunstancia de que se puede ir en bici porque la red ciclista de San Sebastián llega hasta el polígono. Dentro del CIVITAS se realizaron acciones para convertirlo en Área 30 y está ya delimitada

como Zona 30, todavía se mantiene, los usuarios de los coches no estaban habituados a circular a esa velocidad.

¿Algunos son polígonos con tráfico de pesados, es necesario calmar el tráfico, como lo habéis hecho?

En el Polígono 27 sí que hay, y en el de Igara puede haber algo, en Velarza, también en Martune hay bandas de reducción de la velocidad para evitar situaciones complicadas con el transporte pesado, pero en Txuasu no hay porque son casi todo oficinas, y en Miramón no hay actividad con tráfico de pesados.

¿Qué receptividad habéis tenido del tejido empresarial?

Por un lado, el polígono de Miramón que ya tenía un plan, y conocían la metodología de trabajo que se lleva a cabo en un Plan de Transporte. En el polígono de Martutene, es un polígono que tienen muchos años de existencia, se han intentado hacer varias cosas para actualizarlo, independientemente de la situación orográfica que tiene, y se ha visto que hasta cierto punto estaban cansados porque se habían hecho diagnósticos, campañas de encuestas y había un Plan de Ordenación del Tráfico, pero todavía había un trabajo muy grande por delante como era la ordenación de la oferta de estacionamiento y de la circulación.

¿En esta predisposición buena del tejido empresarial, qué estaban los empresarios dispuestos a dar, o dejaban hacer al ayuntamiento?

El problema que tuvimos es que nos cogió en plena crisis económica, 2011-2012, independientemente de la voluntad que pudieran tener los empresarios a la hora de hacer inversiones. Los Planes de Acción se llevaron a cabo en cada polígono, se realizaron y se propusieron al órgano gestor o a la dirección de cada parque o polígono; el plan de acción especificaba las medidas de inversión pública y las que tenía que hacer el parque o polígono. Si te adelanto, que la mayoría de las actuaciones no se pudieron llevar a cabo por el problema de la crisis, no había fondos previstos para esos trabajos en el ayuntamiento, si se tenía intención de estudiar las medidas a corto o a medio plazo. Había algunas medidas de calado, de entidad menor, como pueda ser la publicación de folletos que si se sacaron, y los empresarios participaron, les servía, no para la mayor parte de los trabajadores que acceden a su puesto de trabajo y que lo conocen perfectamente, sino para visitantes o para los trabajadores nuevos. Todos los parques tienen una página web para consultas de cómo acceder, donde se especifica cómo llegar, también es verdad que los hábitos de movilidad se establecen en los primeros momentos de acceso al trabajo, en base a eso surgió la idea de sacar folletos para que la gente conociera las otras alternativas.

Nos llamó mucho la atención que la gente del Parque de Miramón había mucha voluntad por parte de los usuarios en llegar en bici, es bastante paradójico porque es un parque que está en pendientes y el problema que presenta es que desde la parte sur no hay infraestructura segregada ciclista para llegar al parque tecnológico.

Nosotros lo que hicimos en todos los polígonos o parques fue presentar en todas las empresas nuestro Plan de Transporte, y también presentar el trabajo que íbamos a hacer en su parque o polígono, de manera que podíamos recibir input directos sobre las inquietudes que podían tener o las preocupaciones para complementar el trabajo que estábamos haciendo. En ese momento teníamos claro que el trabajo que estábamos realizando era una visita que hacíamos en un momento determinado, pero se nos escapaba el día a día del estudio. Por esa misma razón, una de las misiones de esas reuniones era recoger información. En algunos polígonos tuvimos bastante respuesta: en Tzuasu y en Miramón, quizá porque son más de oficinas. En Martutene la afluencia fue muy baja, también porque están acostumbrados a que se hagan estos estudios de diagnósticos y encuestas, y no ven una respuesta directa, y ya nos avisaron de APENI de que no esperamos gran actividad.

En el trabajo de campo, a medida que se iban haciendo los aforos, se entrevistaba, bien en el vehículo o bien cuando estacionaban, se escogían de forma aleatoria trabajadores, y luego se les enviaba a los trabajadores una encuesta, y otra encuesta se hacía a las empresas. Yo diría que de media de contestación sería un 25-30%. Intentábamos incentivar la cumplimentación y para ello se les daba vales de compra por 50 euros que se sorteaban entre los que participaban, una vez que llegábamos a acuerdos con las áreas comerciales. La inversión en estos vales serían unos 250 euros y sirvió de reclamo, no sé si había algún vale de transporte público.

¿Puedes contar el proceso de la implantación de la OTA en los polígonos?

Esa fue otra medida que no estaba dentro de los Planes de Transporte. No lo lleve yo, pero lo tuve que vivir. La idea inicial de regular el estacionamiento en los polígonos, no todos, fue debido a que nos llegaron solicitudes de los gestores de polígonos para que se implantara, ya que se habían dado cuenta que tenían problemas. En el polígono de Miramón, que tiene un centro de Congresos, y que no tenían aparcamiento para las visitas, por ejemplo, acordamos con ellos que sería interesante regular una zona

determinada, para que la gente que llegara a un congreso o para las visitas; la premisa inicial era proveer de un espacio de reserva para visitantes, y para aquellos polígonos con actividades externas que no tuvieran relación con el trabajo.

El problema era que había que redimensionar la zona. Inicialmente se contempló en Miramón, Igará, Tzuasu y Velarza, con un 10% de la oferta general que había en ese momento en el parque, pero la contestación fue muy fuerte. Los trabajadores, entendieron que era una forma de entrar en el polígono y regular poco a poco la oferta, que podía llegar a toda la oferta de estacionamiento de los parques; intentamos explicar cuál era la intención de esa regulación; al final los medios de comunicación que tienen mucha influencia en la forma de dar a conocer esa información calaron, y tuvo que retirarse. Hubo hasta manifestaciones, bueno más que nada de concentraciones en el edificio central de Miramón y en el resto de polígonos que se había propuesto, y debido a esa contestación, se tuvo que dar marcha atrás a esa medida.

¿Tú crees que si se hubiera hecho de otra forma hubiera calado?

Sí, pero desde siempre, el tema del estacionamiento ha generado mucha controversia. El pago con móvil por ejemplo, es un método que tiene una tarificación pero también tiene sus ventajas, y hemos tenido otro tipo de contestación. Cualquier actuación relacionada con la regulación del estacionamiento genera conflictos.

¿Qué pasa con el tema del estacionamiento para discapacitados que se modificó con Bildu?

Ahora no se como esta. Hay una sección de aparcamiento que es quien lo lleva. Sé que se ha hecho alguna experiencia de reserva de aparcamiento por móvil, y que se han establecido tres puntos de aparcamiento por reserva, fue una experiencia piloto, pero no sé si ha perdurado. Si lo necesitas ya te lo facilito. Por resumir se presentó el Plan de Acción, que contemplaba cuatro puntos o líneas de acción: promoción de los no motorizados, difusión de las medidas, regulación del estacionamiento y promoción del transporte público.

En base a estas líneas de acción, a cada espacio de trabajo se le ofrecía distintas medidas; en Tzuasu, tienen una parada cercana de Euskotren o metro, cada uno le llama de una forma, había una propuesta de lanzadera que fuera de los polígonos a la estación de ferrocarril. Se trataría de un servicio que únicamente operaría en determinados momentos u horas punta, y que serviría de transbordo con el topo, que el billete no se pagaría y se utilizaría la flota de autobuses Dbus. En el caso de Miramón se ofreció una situación similar, lo que pasa es que en este caso el servicio sería gratuito a los trabajadores. Es un polígono bastante amplio, tiene bastantes bancales, otro es donde está la ETB, la televisión vasca y también hay una empresa importante que es Ikuzi; entonces el servicio urbano de transporte público conecta hospitales, la policlínica, entonces acaba más o menos en este aparcamiento, y para llegar a la zona del final del polígono pues bueno, para entrar en la zona tienes un trayecto más o menos de 500 metros, que para hacerlo andando es complicado, primero es cuesta abajo y luego hay que subir, en este caso lo que se propuso fue la creación de una lanzadera por petición del propio comité de movilidad, en este caso se hizo un proyecto piloto de seis meses.

Esta lanzadera tenía la particularidad inicial que conectaba todo el parque desde su inicio hasta Ikuzi. Fue una experiencia piloto que se apoyó en un proyecto europeo o regional y estuvo operando durante seis meses, durante este tiempo se redujo incluso el trayecto, porque no había demanda; de los 3.000 trabajadores no llegaban a subir ni 40, es muy bajo, a pesar de ser una petición de ellos. Es muy difícil que suban si además no hay ninguna medida que contrarreste como que el aparcamiento es gratuito para llegar a Miramón. No estaba previsto que el servicio perdurara. El Plan de Miramón puede estar colgado, además han tenido que hacer la revisión del primero. Si los necesitas te los paso.

¿Podrías explicar la experiencia de los Planes de Transporte Personalizados (PTP)?

El problema es el nivel de inversión que puedas hacer, para fomentar que la gente utilice un medio de transporte, tienes que favorecer que la gente lo pruebe. Lo metimos como una medida más del CIVITAS. Escogimos dos barrios de trabajo, uno era Amara y el otro el Antiguo. Barrios normales con familias, trabajadores y que tuvieran un servicio de transporte urbano adecuado. En el caso de planes personalizados, el objetivo era ofrecer 300 planes, de manera que se realizó primero una consulta telefónica y por correo postal; se contactó con unas 6.000 personas. La medida contemplaba 200 PTP, pero entendimos que siempre habría un abandono, a lo largo de los 10 meses que duraba el proyecto piloto, así que de 300 terminamos con 204 o una cosa así.

El método contempla una serie de fases; la primera era la realización de una encuesta para conocer sus hábitos de movilidad, a partir de aquí se establecían reuniones con cada participante, en la que él mismo seleccionaba el trayecto que hacía de forma habitual en coche; posteriormente nosotros hacíamos un estudio detallado, en el que además de la alternativa con un modo de transporte sostenible, bien fuera autobús, bici o andando, también se le ofrecía una propuesta de ahorro tanto de tiempo, de dinero, y energético-ambiental; dependiendo del carácter que tuviera el viaje.

En aquel momento también estaban en marcha el servicio de bicis de préstamo, y tanto en Amara como en el Antiguo tenían estaciones de bicicleta de préstamo dentro de su área geográfica, a la gente que su alternativa era el transporte público se les daba una tarjeta abierta de transporte público y podían hacer cualquier viaje en transporte público en toda la ciudad. En el caso de que la alternativa fue la bicicleta, se les preguntaba que modalidad de bici querían utilizar, si querían ir en su bici o en una bici de préstamo... se les daba también una tarjeta de una bicicleta pública para un periodo de tres meses.

Seis meses después se realizó una 2ª encuesta, el resultado fue que un 10% regreso a su modo de transporte habitual, pero el 90% restante se mantuvo, se quedó con la propuesta que se ofreció en el proyecto piloto. También se realizó una encuesta final, en el 2012 (el proyecto se empezó en el 2010). La mayoría seguían utilizando, en el caso de la bici publica también. En esta medida se realizó un análisis de coste beneficio y poca inversión que se basaba en una emisión de tarjetas de autobús y de bici pública.

Ahora estamos participando en un proyecto europeo, el Swits, que también se hacen PTP, pero que afecta a los colectivos que están sufriendo cambios en sus vidas, por ejemplo los que cambian de puesto de trabajo o que pueden gente que viene a vivir a Donosti. En estos casos, tenemos información a través de los empadronamientos, o con los nuevos trabajos (mediante el contacto que teníamos de los polígonos) o de los estudiantes mediante la colaboración de la Universidad, hemos ido Facultad por Facultad, se presentaba en cada aula el proyecto para invitarles a participar.

En la Universidad solo hemos llamado a los estudiantes del primer curso, que son los que tienen posibilidades de cambiar pautas, hay unos 2.000 alumnos. En el caso de nuevos residentes, cogimos una muestra durante 6 meses; sabíamos que en San Sebastián hay unas 600 altas al mes, lo que permitió tener una muestra de unos 4.000 contactos; para formar parte del proyecto, teníamos que comprometernos a unas 1.600 personas. Los registros no hacían ninguna distinción, se incluyen bebés, y por eso tuvimos que depurar la información; dentro de esos nuevos registros hay los recién nacidos, la muestra decidimos que debería ir de los 16 años para adelante. Con estos criterios nos salieron unos 3.500; en este momento estamos ya acabando, esto lleva desde el 2014 y el proyecto está ya acabando en junio del 2016. Ahora estamos haciendo el trabajo de evaluación.

El proyecto de PTP es muy interesante, es verdad que lleva mucho tiempo y la inversión es baja, pero los resultados son buenos; estas son medidas off, pero no tiene nada que ver con las medidas hards que estas tienen mayor nivel de inversión, en los PTP la inversión es baja. Dentro del Switts, aprecian muchísimo nuestro proyecto.

29. Entrevista a Mikel Gozón Santamaría

Director de la Guardia Municipal

Sede de la Guardia Municipal de San Sebastián, abril de 2016.

Mi intención es conocer qué relación has tenido con el PMUS de San Sebastián, antes y después de la implantación del PMUS.

En cuanto a la planificación no, porque me parece que el Ayuntamiento exteriorizó el diseño del Plan, creo que lo hizo una empresa privada. Nosotros hemos participado en el desarrollo en cuanto a la necesidad de poner los recursos de la Guardia Municipal para acometer los cambios

¿Habéis participado en el Consejo Asesor de Movilidad?

Desde el principio somos miembros del Consejo Asesor, no sé si al principio se llamaba de Tráfico y ahora de Movilidad. A nosotros nos comunican cuales son los cambios y las necesidades que esos cambios pueda haber, y las ponemos en práctica. Yo tengo un mando, de un tercer nivel, diríamos, que se coordina directamente y a diario con el responsable de los Agentes de Movilidad para planificar las tareas que tenemos que desarrollar tanto los Agentes de Movilidad como nosotros.

En esta ciudad somos, junto con Madrid, los únicos que hemos desarrollado los Agentes de Movilidad, y los temas de tráfico son los que lo hacen; intervienen en todo lo que tiene que ver con el tráfico y en los estacionamientos, en los planes específicos como los controles de alcoholemia, el transporte escolar, et. Los Agentes de Movilidad son agentes de la autoridad, pueden poner multas, tienen toda la potestad necesaria para intervienen todo lo relacionado con el tráfico y los estacionamientos. Por ejemplo, un en una carrera ciclista, ¿Quién establece los puntos de corte?: los Agentes de Movilidad. ¿Nosotros que hacemos? complementamos. Los recursos humanos que Movilidad necesita para su planificación son Agentes de Movilidad, nosotros complementamos, a lo que ellos no llegan, estamos nosotros. Queda fuera de su ámbito de competencia todo lo que tiene que ver con el ámbito penal y los accidentes.

Nosotros tenemos competencia en todo lo que es ámbito municipal.

¿Cuáles son las primeras iniciativas para cambiar el paradigma de la movilidad en San Sebastián?

De las cosas primeras que se hicieron, y ahí sí que tuvimos una participación; nuestra participación en materia de movilidad ha cambiado desde los ochenta para acá. Antes el ayuntamiento no tenía una estructura técnica suficiente, luego se ha ido haciendo grande, disponen de un importante cuerpo de técnicos, y también han participado empresas privadas.

Uno de los primeros temas que se puso en práctica fue la OTA, por los años ochenta y tantos, se trataba de limitar el estacionamiento de la ciudad, sobre todo en la zona Centro, en el Ensanche, y en Gros, en la zona más comercial.

¿Qué pasaba? Que los más madrugadores llegaban a toda esta zona a primera hora y aparcaban. Los vecinos algunos se iban y les costaba aparcar. Incluso la gente dejaba vehículo y ahí quedaba el vehículo todo el día. Se generaba una doble fila impresionante, incluso se llegaba a aparcar en tercera fila, y eso dificultaba mucho la frecuencia y la rapidez del transporte público. La OTA fue una medida que costó implantar y que fue acompañada de la actuación de la famosa Grúa. Los primeros agentes eran la policía, eran agentes de policía, en aquellos tiempos aún no había agentes de movilidad, y tampoco había empresas privadas que se dedicaran al control del estacionamiento como ocurre ahora.

Además, hubo una política de posibilitar que los vecinos pudieran tener una plaza de estacionamiento más o menos fija, y para ello se crearon un montón de estacionamientos subterráneos. Eran compras en régimen de concesión a 50 años. Se construyeron bastantes, además, de estacionamientos de los particulares en el Boulevard, en la zona Centro, Amara, etc... fue un impulso para evitar el colapso permanente en que se había convertido la zona Centro de la ciudad. La gente llegaba hasta el centro porque necesitaba hacer gestión y se generalizaba la doble y tercera fila, era algo normal, no había plazas de estacionamientos, la ciudad en los ochenta era una ciudad colapsada, no recuerdo bien.

A nosotros realmente nos tocó hacer el papel feo, el papel coercitivo, el papel represivo. Sobre los cambios, tengo que decir, bueno es que de tráfico tampoco se demasiado...A mí que las calles cambiaran de sentido, que desapareciera el doble sentido o que la circulación fuera contra el sentido de las agujas del reloj... nosotros ahí no tenemos mucho que decir...Yo entiendo que un técnico hace las cosas pensando, aparte de que yo tampoco tengo los datos... lo que si se percibía que esta situación del tráfico era caótica, que había que darle una solución, que había que evitar estacionamientos. San Sebastián es una ciudad que siempre ha tenido un atractivo importante, una ciudad de servicios a donde viene mucha gente sobre todo a esta zona central. No sé en qué años, pero se comenzaron a aplicar una medida tras otra. Quien las tuvo que sufrir fue el concejal Patxi Beloqui, y lo que si recuerdo es que estaba de alcalde Odón Elorza... esto debería ser por fechas el 1991 o el 1992... Odón fue el primero que

introdujo los cambios, con una contestación muy importante, las medidas de cambio tuvo mucho conflicto, cada intervención de la grúa era una instrucción penal. Primero fue la OTA y luego las peatonalizaciones.

La primera etapa fue la OTA, los aparcamientos y la peatonalización de algunas calles, y luego siguió...

Siguieron los cambios, pero después incluso la gente estaba contenta. Recuerdo cuando se peatonalizó la calle Loiola, antes esta era una de las calles más importante desde el punto de vista comercial que había en la ciudad, ahora también lo es, es territorio Zara, es Amancio Ortega lo tiene prácticamente todo, está el Fnac... cuando se peatonalizó esta calle hubo una respuesta importante por parte de vecinos y comerciantes. Se decía que se iban a cerrar las tiendas, yo creo que se hizo hasta una encuesta. Vistos los resultados de que tampoco era para tanto...y sobre todo que esto funcionaba, el comercio estaba encantado de la vida... El comercio ¿de qué se quejaba? El comercio creía que si tu quitas la posibilidad de estacionar vehículos frente a mi comercio, entonces la gente se ira a otro. El resultado fue espectacular... Se creó una zona comercial impresionante. A partir de entonces todos querían. Querían calles peatonales en todas partes de la ciudad.

Se hicieron algunas calles peatonales, recuerdo Reyes Católicos, el Boulevard, te estoy dando retazos. Otra intervención fue quitar el tráfico del Boulevard. Antes tenía tráfico por los dos lados, lo que se hizo fue quitar el tráfico más cercano a la Parte Vieja y se anexo el Boulevard a lo Viejo. Se creó un estacionamiento subterráneo importantísimo, que también tuvo grandes problemas porque aparecieron parte de las murallas, lo que prolongo la obra, pero en general estaba todo el mundo encantado de la vida; otra obra importante fue el Kursal, la de Plaza Cataluña... hubo bastantes actuaciones que posibilitaron una mejora importantísima, y se ha visto que con el trascurso de los años, ha sido eficaz. ¿Qué problema había?, si tu permites al vecino aparcar en superficie, porque no tiene otra solución, entonces estas quitando plazas de aparcamiento para la actividad comercial. De esta forma, la solución era construir aparcamientos para residentes, pero un montón.

Lo de las peatonalizaciones la gente lo tenía bastante claro, los comerciantes, los vecinos...

Después, esto tuvo su recorrido, más tarde... eso no es hacer una calle peatonal y ya está. Esto no fue de un día para otro, costó su esfuerzo y su tiempo. La calle Loyola, esta fue una, otra muy importante fue en el ámbito de la Plaza Guipúzcoa, se trataba en todos los casos de calles comerciales. En el casco no queda nada sin peatonalizar, se hizo todo...

También estaban las bicicletas ¿Qué pasó?

Luego empezó Odón con el tema de la movilidad sostenible. Empezamos con los primeros bidegorris, que bueno... uno de los primeros fue el del eje Urumea. ¿Qué pasó? Había posibilidad de andar en bicicleta, pero moría, los carriles eran trozos sueltos, se le dio un impulso importantísimo. Hasta tal punto que se montaron unos "cifostios" impresionantes....Hasta cuando en 2000 se hace el bidegorri de La Concha. Fue estando Odón de Alcalde, hace unos 15 años. Esta actuación fue lo que le dio sentido a la red, porque posibilitaba la conexión este – oeste en la ciudad. Aquí lo que se hizo fue quitar un carril a la antigua N1. Al principio se hizo una presentación que creo que la hicieron unos catalanes, que creo que fueron quienes hicieron el estudio, y parecía que esto iba a funcionar, y funcionó.

El bidegorri del río Urumea fue más fácil, se trazó por el paseo peatonal. Pero en La Concha se quitó un carril. El carril de la Concha estaba en relación con la conexión Ibaeta-Amara, con la construcción del Viaducto de Morlans, de tal forma que los tráficos que tenían que ir al oeste de la ciudad no tuvieran que pasar necesariamente por la Concha. El tráfico iría por la Plaza de Pío XII, y de aquí, hay un viaducto que conecta con la zona este e interior, con el barrio del Antiguo, sin pasar por La Concha, ni por el Centro de la ciudad, esta actuación es la que permitía eliminar un carril de circulación. ¿La gente que hace?: Urumea-cruza-Morlans o te vas al 2º cinturón o te vas a Ondarreta. Esto fue muy importante. Es un viaducto de cierta envergadura. Además se había construido un puente nuevo en el Urumea, aquí se hicieron dos puentes (Mundaiz y el siguiente) que permitieron dar salida al tráfico. Esto quito tráfico a La Concha y posibilitó que la gente no se quejara. Pero la gente se quejó, fue todo a la vez, entonces que vamos a ver... que se plantean que hay que dar alternativas. En aquel momento tenía mucho tráfico.

¿Pero ha habido una transferencia modal a los no motorizados o no?

Lo que recuerdo es que San Sebastián pasó de ser una ciudad en la que la moto prácticamente no se utilizaba, porque la climatología no lo permitía, a ser una de las ciudades donde más se utilizaba el ciclomotor y la motocicleta, entonces se produjo un incremento de la moto espectacular. Luego la bicicleta, si tiene impacto... pero no deja de ser bici, **[Está claro que no se cree nada lo de la movilidad sostenible]** tienes una posibilidad de transporte no contaminante o como quieras, pero no te resuelve el problema del tráfico de la ciudad. Lo que te resuelve el problema del tráfico en la ciudad es la ordenación viaria y sobre todo y fue a lo que se dio prioridad, fue al transporte público potente. La Compañía Dbus funciona muy bien, tiene buenas líneas, es muy potente.

¿Qué cosas habéis hecho desde Guardia Municipal para dar prioridad al transporte público?

Lo que hacemos cuando un autobús en una línea se encuentra con un problema importante como la doble fila, etc.... Hay que tener en cuenta que la gestión la lleva Movilidad. La onda verde aún no está implantada, yo creo que no. No sé si en alguna calle hay prioridad semafórica, aunque yo creo que no.

¿Tenéis guardia urbana que patrulle en bicicleta?

En verano sí. Los tenemos por todos los bidegorris de la ciudad. En invierno prácticamente el uso de la bicicleta es testimonial, y no hay problemas prácticamente. El uso de la bici es testimonial. En verano tenemos dos equipos de dos personas cada uno, que lo que hacen es recorrer los carriles bici para que los ciclistas vayan como tienen que ir, respetando las normas.

Para que los ciclistas vayan como tienen que ir y los peatones no invadan el bidegorri. La red de bidegorris está separada de lo que es la red peatonal, esta diferenciada en la mayor parte, y en las intersecciones no es un problema digno de mención. Surge el problema en las zonas de coexistencia, hay algunas calles complicadas... Según la Ordenanza, no hablan tanto de que el ciclista debe bajarse, sino de dar prioridad al peatón. Eso de reducir la velocidad 5 km/h es como si me dices, yo que sé, ¿quién va a medir?... Es más un tema de educación, se trata de que no vayas por la vida haciendo el cafre ¿no?... hay problemas puntuales, pero yo no diría que esto es un problema grave.

¿Tenéis alguna calle a menos de 30 km/h, a 20 km/h?

Puede, no me suena... a 30 km/h si me suena. En Gros puede ser.

¿Cómo veis este tipo de actuaciones blandas en el viario?

¿A qué llamas blandas?. A mí me parece que son actuaciones más de cara a la galería, están bien, pero lo cierto es que se implantan en calles donde prácticamente no hay problemas. Le quita plazas de estacionamiento en algunas calles de este tipo solo en determinadas horas, por la noche se puede aparcar. Hay calles peatonales puras y otras que por la noche pueden pernoctar los coches de los residentes.

¿Dónde se producen los graves problemas de congestión?

No hay, es la ciudad feliz, y eso que yo no soy donostiarra. Yo he estado el otro día en Madrid o voy a mi tierra, a Bilbao, allí si hay atascos importantes, pero no tiene comparación con San Sebastián. Los problemas.... Quizás en algún momento, en la entrada de la ciudad, los graves problemas de tráfico quizá podría ser en la entrada de la ciudad, en este eje, en la entrada de Amara, en Juan Carlos I, donde se ha hecho una intervención para reducir la velocidad, a veces en las entradas se pueden provocar algún problema, en la glorieta de Amara, donde se juntan las entradas, y te puede crear problemas. En la Plaza de Pio XII, en la zona frente a Atocha, puede crear algún problemas, frente Atocha puede haber retenciones, en la zona del Kursal, puede haber retenciones... en la entrada de la ciudad, en determinados días de la semana o temporadas, cuando pues que es fin de semana, el verano, un día de vacaciones por la mañana que hace un día maravilloso... La gente va con el GPS, a buscar el estacionamiento del centro y todos van al mismo sitio y se crea la retención.

Pero tú me tienes que preguntar por el día a día, pues no hay. Aquí los ciudadanos son muy cumplidores. Cuando se implanto la obligatoriedad de llevar el casco en las motos, que todavía no estaba regulado por ley, y se hizo con un bando del alcalde, y venían compañeros míos de otras ciudades y se quedaban impresionados: de 10 motoristas, 9 llevaban casco, vamos todo el mundo. Ahora ocurre lo mismo... ¿problemas de tráfico en la ciudad? ¿Hemos oído algún claxon? No, quizá hay algún tráfico en la calle San Martín, porque le falta un carril en la sección, tampoco te permite ir muy rápido porque la sincronización semafórica no lo permite... si hay ruido es porque esta encajonado, es el problema, pero no tiene solución, intentar evitar el tráfico.

¿Dónde sobran y faltan aparcamientos?

En algunos sitios, faltan en el centro de la ciudad falta, sobran en Gros, en el Antiguo, en Amara. El Centro es un eje comercial muy importante y por eso aquí falta. Hay un problema por el coste del estacionamiento, yo entiendo que puede ser muy caro, y a veces tú compras y el comercio te lo paga. ¿Necesidad de plazas de aparcamiento privado?, necesidad hay... en una zona de residentes, en una zona peatonal, o de OTA con hora de corta duración de comercio, tu vienes a comprar y no quieres dejar el coche... entonces meto el coche en el parking de esta zona y está completo, completo, completo... de esta forma estas provocando un tráfico generado por el estacionamiento, dando vueltas y vueltas...

¿Y la solución cuál es?

Más estacionamiento.

¿Dónde?

Uf, por debajo de la tierra, la solución es disuadir, pero es difícil... todo esto de los aparcamientos disuasorios en periferia es un rollo patatero. La gente quiere ir al centro y vienen de todas partes, es una ciudad que tiene un atractivo turístico importante, tú le dices venga usted a comer, venga a comprar, venga a divertirse.... Y como vas, en coche. Pero bueno, se va llevando.

¿Has citado los aparcamientos disuasorios? ¿Dónde están?

Si no hay. Es que no sé dónde están. Por aquí en Loyola hay alguno, hay otro por aquí, yo creo que no hay más. Los hay pero no sé cuál es la eficacia. Te obliga a coger un autobús, un taxi,... entonces... depende, que vas a hacer. Si vas a trabajar, entonces si puede resultar eficaz, pero si vas a comprar o a hacer una gestión, siempre piensas que algún hueco encontraré. Hay sobrante en Gros, en el de Cofre, es importante porque es difícil que se llenen estos tres. Aquí en San Sebastián, las distancias parecen más grandes, a pesar de que todo está cerca, la gente no deja el coche, y eso que Gros está a 10 minutos del Centro. Si tienes que cruzar los puentes es un inconveniente de percepción, por si hay viento del nordeste, ... es un coñazo, no hay protección, tienes que cruzar 150 metros de puente, si vienes arreglado, con tus ropas de gala, pues te fastidia... volviendo al principio pues no es una ciudad que tenga una problemática de tráfico.

Los aparcamientos de las personas con discapacidad...

Hay reserva prácticamente en todas las calles, yo creo que se respetan y no hay demasiados problemas. Tienen la tarjeta europea.

¿Tienen que pagar OTA?

No lo sé, son bastante militantes y están bastante contentos. La problemática de los discapacitados a mí no me llega. Yo de los discapacitados no quiero hablar mucho, porque en muchos casos no son los más ejemplares. Si le dan carácter de problemas al tema de las bicis,.... Son conflictitos vamos a decir. Son problemas de poca importancia....No te puedo informar porque no me atañe, eso es de los agentes de movilidad.

¿Habéis recibido cursos de movilidad sostenible y segura para vuestros guardias?

Si claro. Nosotros aunque no estemos implicados en el día a día, si tengo gente que tiene cometidos relacionados con el tráfico. Todo lo que sea formación estamos...

Y el Camino Escolar ¿Cómo participáis?

Nosotros tenemos dentro de la Guardia Municipal, a unas personas que se dedica a la educación vial. No sé cuántos críos pasan en materia de educación vial... Impartimos cursos de una semana, empezamos en secundaria y llegamos a hasta los 16 años, y bien. Les enseñamos a que vayan como peatones y ciclistas, siempre lo hemos hecho así. Nosotros nunca hemos utilizado cars, y esas cosas. Lo que hacemos es acompañarles a la calle, no en un circuito, vamos con los críos por la calle, acompañados de algún profesor, les enseñamos a circular por la calle, en transporte público. Hemos participado en el proyecto de camino escolar, estamos muy implicados. En el camino escolar les acompañamos al principio, primero lo determinamos, les adiestramos y les acompañamos, y luego se encarga el centro y los padres...

Si hay alguna queja por parte del centro o de los vecinos, intervenimos, sino, no. Nosotros vamos a determinados ejes por donde está la entrada de vehículos... lo tenemos repartido, Movilidad coge una parte, y nosotros otra, hay como 23 puntos de entrada y salida de colegios y nosotros intervenimos para dar agilidad.

Respecto al tema de polígonos ¿Qué problemas hay?

MGS. Tampoco hay una problemática importante, es una ciudad que tampoco tiene industria, no es un problema, por ejemplo si vas al polígono 27 de Martutene, que es el más importante que hay en la ciudad, encuentras tráfico, pero tampoco es un problema. Aquí se ha construido una autovía que te saca el tráfico de forma rápida... y los problemas son menores... solo vamos si hay un requerimiento.

OTROS COMENTARIOS DE EXPERTOS

30. Entrevista a Juanma Ibarra

Miembro de la asociación ecologista Eguzki
San Sebastián, septiembre del 2014

¿Conoces el PMUS de San Sebastián?

No conozco el PMUS, tengo dudas sobre de cuando es y qué equipo de gobierno lo aprobó. Si tiene continuidad en el equipo de gobierno actual.

Si te parece, lo más útil será ver qué posición tienes respecto algunas de las políticas de movilidad que se incluyen en el PMUS. Vamos a comenzar con la movilidad peatonal.

Hay que partir de la base de las características geográficas de Donostia, es una ciudad que facilita el uso peatonal, el gran núcleo urbano es cercano, no es muy extenso, es bastante llano, exceptuando los barrios altos. Además, posee un marco natural que ayuda al desplazamiento a pie, pero vemos que se hace más buscando una práctica saludable o de ocio, que como una forma de desplazamiento, de transporte cotidiano.

¿Lo que se ha hecho a favor del peatón? Se han hecho cosas positivas, pequeñas, como peatonalizar algunas calles del barrio de Gros. Es positivo porque dulcifica el ruido procedente del tráfico, pero no nos convencen del todo estas actuaciones porque tiene otras funciones como beneficiar al comercio, especialmente a la hostelería, y desde nuestro punto de vista el peatón no gana mucho en cuanto al espacio público, no saca demasiado, casi se queda en la misma situación que cuando había coches.

A cuenta de la Ordenanza de Terrazas los partidos de la oposición han empujado fuerte por el desarrollo e implantación casi sin límite de las terrazas, que va en detrimento de los peatones y también de los vecinos. El apoyo fuerte a estas actuaciones del periodo de la derecha, del Diario Vasco, con este apoyo de la hostelería, han ocupado las calles del Casco Viejo desde hace 20 o 30 años. Tanto es así, que te encuentras con obstáculos para desplazarte, mesas, sombrillas, etc. Nosotros lo vemos como algo negativo, pero lo cierto es que las características de la ciudad invitan a pasear, bien por la ribera del río o por La Concha.

¿Cuál es tu opinión sobre la movilidad ciclista?

Con el tema de los bidegorris, se ha multiplicado la red ciclista, el uso de la bicicleta es cuasi masivo, no vemos tanta densidad. El tema del conflicto peatón-bicicleta, está ahí. Ha habido una red importante de bidegorris en Donostia, el uso de la bicicleta es casi masivo, pero también es un uso de fin de semana, de ocio, excepto unos cuantos jóvenes, o algún concienciado, no ha habido esa transferencia modal que se quería. Ha habido construcciones de carriles bici por encima de las aceras, lo que se vuelve en contra del espacio peatonal. Esto significa que el equipo de gobierno del PSOE tenía miedo a los automovilistas, y entonces lo que ocurre es que existe un mal uso de los ciclistas porque dan miedo a los peatones, especialmente a las personas mayores. Hay que identificar al uso de la bicicleta no en la acera sino en la calzada. Las medidas deben tomarse en contra del tráfico rodado.

En relación a la bicicleta se puede considerar que las actuaciones son suficientes, pero no te puedes conformar. Hay que llevarla a la Universidad, a los grandes polígonos industriales. Pero lo que ocurre es que los trabajadores recogen empleados de zonas dispersas, de los pueblos y hacer bidegorris es muy dificultad.

De todos modos en esta ciudad aún queda mucho por hacer, las bicicletas eléctricas podría ser una ayuda para aquellos que viven en los barrios altos (Alza, Intxaurrondo, etc.), pero aún no se ha desarrollado en las zonas altas que sería donde tendría una función la bici eléctrica, solo en las llanas que es donde no hace falta. Además, no hay bidegorris en estos barrios, además nunca va a ser masivo, a no ser con eléctricas.

El tema de los aparcamientos de bicicletas, no hay grandes problemas, excepto en las aglomeraciones de verano en las playas, pueden ponerse aparcamientos móviles.

La intermodalidad de la bicicleta con el transporte público existe la posibilidad, había posibilidad en los barrios altos de montar la bicicleta en el autobús (bueno ya existe), pero yo no lo he visto, en RENFE las obras y la de Euskotren y hay aparcamientos.

¿Qué me puedes decir de las actuaciones del transporte público?

El transporte público tiene una red interesante, mejorable. Yo no tengo coche, trabajo en Tolosa, y yo autobuses cojo poco, utilizo el ferrocarril y la bici. Discuto sobre los horarios porque muchas líneas empiezan más tarde de las 7 de la mañana, y algunas terminan a las 11 de la noche, pero tampoco puede haber un servicio continuo durante toda la noche, pues los autobuses irían vacíos, eso sería

imposible, sería deficitario. Para algunas personas el precio es caro, aunque dentro de lo que cabe poniendo en la balanza los precios de la vida, tampoco es tan caro.

El tema de la estación de autobuses tenía que ir en Ribera de Loyola, pero... los partidos dicen lo que les conviene, los partidos de la oposición tienen mayoría (PNV, PP y PSOE), y han dicho que se haga en la estación de RENFE, en Atocha, pero como ahora gobierna Bildu, pues hay que pensar en lo contrario que decían antes.

Nosotros en cuanto movilidad trabajamos poco, nos centramos en muchos temas y no profundizamos en ninguno. No queremos especializarnos en ninguno.

Para mí hay mucha gente andando, en bicicleta, la realidad es que el número de vehículos a motor ha crecido, especialmente las motocicletas, es una ciudad que a pesar de que se toman medidas... son los únicos capaces de perder votos y poner una medida en marcha. En relación a las motos, Bildu, no se atreve a poner la OTA a las motos...

Hay un estilo de vida que se concentra en el llano, la vida se concentra en el centro, la gente viene desde los barrios a pasar la noche, las compras, a hacer gestiones...

¿Qué opinión te merece la política municipal de aparcamientos?.

Por otro lado, desde hace 15 o 20 años la gente de la provincia considera a la capital como un territorio enemigo, les cobran por aparcar, es caro.... La gente tiene un alto nivel adquisitivo, los donostiarras del centro, de la parte llana, aunque es más el estilo marcado desde hace 200 años, la influencia francesa y de las monarquías que llevan aquí 70 años.

Los aparcamientos disuasorios los pondría fuera de la ciudad, yo los que conozco no funcionan, los de la Variante, no funcionan, está asfaltado es gratuito y en su momento había un servicio de autobús, no permanente, que funciona solo en determinadas horas, ... otro es el del Estadio de Anoeta... se utiliza cuando hay grandes acontecimientos.

Donostia es pequeño, los que vienen desde los pueblos, decirles que tienen que dejar el coche a 5 o 6 km, es un castigo, habría que dejarlo en el centro de la ciudad, donde tienen transporte público... En realidad no funcionan, dejan las caravanas.

No creo en ningún Plan, creo en la cultura de la movilidad, el error está en la hipermovilidad, se puede llegar a cualquier sitio, es un problema cultural, lo que no se puede pedir es que la mayoría se dé cuenta.

31. Entrevista a Miguel Mateos

Responsable del proyecto ENDURANCE en España.

Madrid, 23 de septiembre del 2015.

¿Qué es el proyecto ENDURANCE?

Es un proyecto europeo, financiado por la UE que busca dar apoyo a los gobiernos locales en los Planes de Movilidad Urbana Sostenible. Creando una red paneuropea de países, es como una red de dos niveles, una red de países, y dentro de cada país una red nacional intercambian conocimientos y se ofrece apoyo de expertos para asesorar en la realización de planes de movilidad.

Dentro de la UE ¿Dónde se enmarca?

Esto está financiado por Programa Intelligent Energy Europe, pero creo que es más fácil entender el proyecto en el proceso que ha habido en la Unión Europea en la promoción de los PMUS que empieza con el Libro Verde de Movilidad Urbana y el Plan de Acción. A partir del Plan de Acción se crea el “Paquete de Movilidad Urbana” donde se generan varios proyectos de apoyo a los PMUS; se crea el concepto de europeo de PMUS, se desarrollan las guías de movilidad urbana, etc. Uno de los proyectos que financia la CE en apoyo a los planes de movilidad urbana es el proyecto ENDURANCE.

¿Cuánto volumen de financiación hay?

No me lo sé de memoria [queda en consultarlo y enviármelo]

¿Hay una parte específica para cada país?

El proyecto ENDURANCE está constituido a partir de un grupo motor constituido por una serie de socios que desarrollan el método de trabajo del proyecto. Luego dentro de cada red nacional, tiene un punto focal en cada país, y tiene asignada una dotación presupuestaria.

¿Pero la dotación presupuestaria es solamente asesoramiento?

No, es para asesorar, pero también para dar asistencia a los municipios y otras actividades más generales como traducir documentación, elaborar documentos de promoción, como boletines de noticias; también para asistir a programas de formación para que nosotros podamos formar a los técnicos municipales. Nos financian para adquirir conocimiento del que carezcamos. Por otro lado nos eligen como socios porque se supone que tenemos una serie de conocimientos en la materia. Pero también tenemos que aprender a transmitir los conocimientos a los municipios; esto consiste en ir a unos workshop o talleres formativos donde se nos habla de cómo construir esta red de contactos. Como desarrollar nuestra actividad en España y luego lo podamos aplicar a nuestro país se nos abonan honorarios, además de un pequeño presupuesto para dar asistencia a los municipios.

Básicamente este trabajo es el que nosotros podríamos hacer. La lógica de ENDURANCE, como pretende abarcar toda Europa, todas las situaciones de Europa, no se ajusta demasiado bien a todos los países, y no se adapta bien a la situación de un país como España. ¿Porque? El objetivo con el que se creó ENDURANCE era crear una red cuyo trabajo fuese que en los municipios europeos se pusieran en marcha planes de movilidad. Nuestro trabajo idealmente, o antes que se pusiera en marcha el proyecto era, lo que pretendía que los diferentes puntos focales (nosotros también).

¿Cuál es el problema? Pues que en España te encuentras con que prácticamente todos los municipios ya tienen PMUS. ENDURANCE se centra solo en municipios grandes de más de 100.000 habitantes. En España no existe un registro de todos los municipios que lo han hecho, pero si se hablas con el IDAE dice que todos los municipios de más de 50.000 habitantes tiene un PMUS. Con lo cual nuestro trabajo ya no consiste en que hagan un PMUS, sino que nosotros hemos tenido que buscar que tarea podemos realizar. Ahora nosotros lo que tenemos es una tarea distinta, que es, una vez que el municipio tiene un PMUS, le ayudamos a ponerlo en funcionamiento. Nosotros nos estamos encontrando con la dificultad de que los municipios cuando tú les dices que les vas a ayudar a poner en marcha los planes, ellos se creen que les vas a dar una ayuda económica importante. Sin embargo, por el presupuesto del ENDURANCE, únicamente podemos asignar una dedicación que se limita a una o dos reuniones de unas cuantas horas en las que puedes contarles algo. En realidad te das cuenta de que no puedes hacer nada.

La vía que hemos encontrado es intentar hacer un trabajo más colectivo, no tan individualizado, buscar un tema que pueda tener interés y organizar un evento, una jornada o una sesión para un tema que tenga interés. Por ejemplo, en la primera reunión de la red, el primer evento que organizó ENDURANCE se habló de como evaluar la movilidad sostenible dentro de los planes de movilidad. Se hizo para todos los municipios que quisieran asistir. Vinieron no solo representantes municipales, había unas 60 personas y serían unos 20 municipios. Se hizo en Madrid en colaboración con la FEMP, no sé si hay un alojamiento donde estén las presentaciones. (Yo tengo las presentaciones). Se realizó en marzo de

hace dos años (2013). No sabemos si todos los municipios que asistieron tenían PMUS. No se les pide que hayan hecho desarrollo de iniciativas del PMUS. Solo se les pedía que estuvieran interesados en la actividad del ENDURACE y si querían formar parte de la red. La situación ideal sería que no tuvieran PMUS y que demandaran actividades de asesoramiento.

Se ha contactado con Vitoria, Sabadell, Granollers, Madrid, el Prat de Llobregat, San Sebastián, León, Rivas Vaciamadrid, son 10 ciudades las que hay ahora. Estos son municipios han aceptado formar parte de la red, pero no quiere decir que estemos haciendo asistencia técnica individualizada. Es muy difícil. Por ejemplo, Rivas ha pedido que desde ENDURANCE les ayudamos; se están planteando la revisión del PMUS, y quieren ver un sistema o método para evaluar los indicadores. El acercamiento no ha sido que llaman los municipios y piden el asesoramiento, sino que es ENDURANCE el que se acerca y les ofrece el asesoramiento. Ellos necesitarían que hubiera un proyecto. Por ejemplo pudieran hacer un plan de participación.

En Francia tienen el CEREMA (antiguo CERTU), que es el socio de ENDURANCE en Francia, es el organismo de la Administración encargado de gestionar la movilidad. Estoy seguro que están haciendo muchas cosas, el resto de países, hacen lo que pueden. Tampoco es fácil acercarse a un municipio y ofertarles el trabajo, ya que puede parecer que les estas pidiendo trabajo, negocio.

No tiene sentido que esto lo pilote una empresa privada, por esta razón me reuní con las instituciones como el IDEA, pero no le interesaba. También hablamos con la FEMP, iniciamos una colaboración y organizamos la Jornada. Teníamos pensado otra para este otoño, pero a la vuelta del verano cuando había que cerrar la agenda, la FEMP habían abandonado este tema. Con el Ministerio de Fomento tampoco es le interesa, no sabe nada de PMUS, con el Ministerio de Medio Ambiente no hemos realizado esfuerzos, quizá sería la gente que se dedica a la Semana Europea de la Movilidad y no tienen recursos, ni tiempo.

Ahora hemos encontrado una situación intermedia y hemos llegado a un acuerdo con la Fundación CONAMA, para intentar desarrollar una red o plataforma del desarrollo de PMUS en España. En principio lo que hemos planteado es que vamos a intentar cubrir la falta de información que hay con los PMUS, crear un portal de internet, en el que se recopile información sobre los propios PMUS: guías metodológicas, los propios PMUS, crear un mapa, una base de datos que de acceso a las personas que tienen relación con los planes de movilidad, y que sea un repositorio de los PMUS, además de ir generando noticias, crear un documento de apoyo a los PMUS son ideas que se está materializando ahora, además realizar una jornada o curso sobre temas relacionados con la movilidad o con los PMUS que sirva a los municipios para la planificación de la movilidad. Nosotros le estamos haciendo un poco de secretariado o apoyando a la Fundación CONAMA en esta tarea porque es una tarea que más o menos ellos hacen, mantienen los grupos de trabajo más o menos activos. El IDAE, Ángel Cediél me dejó claro que es una actividad que ya no realizan, y se quedaron con que ellos dieran la financiación y se acabó. Yo no llegue a comprender que la excusa que tienen es que están desbordados de trabajo, y cuando se le ofreció el asesoramiento de ENDURANCE les hacia el trabajo, además Ángel dejó claro que no les interesaba.

La UE asigna a España una situación intermedia ¿Qué es eso?

La cuestión es que en todos estos trabajos que viene haciendo la UE, una de las cosas es un EuroBarómetro de los PMUS, dentro del proyecto Eltis-Plus que son los que hacen la Guía Metodológicas, entre otras cosas, lo hacen con una serie de entrevistas a expertos, en España la única persona con la que hablan es es María Eugenia López Lamas. Les transmiten un cuestionario que está en el Portal Europeo de Eltis. Pero lo que pasa es que estaba en la página de Eltis-Plus y en la migración ya no está (yo la tengo bajada en el ordenador); hablan con un experto que te describe el marco institucional. Hacen una clasificación de países. En función del marco institucional hacen tres categorías: los que están empezando, los que han dado pasos y los que están más avanzados. A España le sitúan en un país intermedio, dibujan un mapa por colores, la situación es absurda, de esa forma a España la colocan en una situación similar a Suecia, cuando no es verdad.

El trabajo también se sitúa en la infraestructura de ENPOM, ¿puedes explicarlo?

ENPOM es la plataforma europea de gestión de la movilidad, integrada por países, los socios son los designados por el estado, entendido solo las medidas blandas de promoción y de comunicación. Mi opinión sobre el proyecto es que ENPOM necesitaba potenciar su actividad, y el momento en la UE era el de los PMUS, la gestión de la movilidad ya no estaba tan fuerte en la agenda política a nivel europeo. Sin embargo los planes de movilidad eran lo que venía fuerte, entonces ENPOM hace un movimiento, no digo que no tenga lógica, porque la gestión de la movilidad tiene bastante que ver con la gestión de la movilidad. ENPOM monta un consorcio de un proyecto para coordinar estas actividades, y expanden su actividad a los PMUS, ellos lo venden diciendo que con este soporte que tienen montada infraestructura en una serie de países y que con un esquema de trabajo similar, son capaces de montar la red de apoyo a los PMUS y la CE les financia. Los proyectos europeos normalmente tienen un

coordinador, un socio que coordina la actividad de todos. En el caso de ENDURANCE el socio coordinador es ENPOM, que a su vez es una red que la llevan tres entidades (consultoras o ONGS), que son: Eurocities, FGO-AMOR (R. Press) y Movile 21 en Bélgica. Son instituciones sin ánimo de lucro. Eurocities es una red, y las otras son consultores... Su estatus legal no es empresa privada.... Los proyectos europeos requieren viajar (al menos 6 viajes)...

¿Qué beneficio aporta a la red ENPOM?

ENPOM, pone su método, el esquema de funcionamiento es el mismo, de trabajo es el mismo: una red europea que canaliza la información desde las naciones a la red europea, y luego de Europa a las naciones. Aportan ese método y su experiencia. Los proyectos europeos, están cofinanciados por la UE, el 75% de los proyectos, y el resto lo ponen las empresas, los ONG reciben el 100%. La subvención se reparte entre los distintos socios, y el Proyecto Horizon 2020.

¿Qué porcentaje hay para apoyar actividades de PMUS?

No creo que este asignado a PMUS como tal, asigna dinero para apoyar movilidad urbana, no para PMUS, así gea21 es socio de una nueva propuesta para hacer esto, un proyecto para apoyar a desarrollar PMUS a los municipios.

¿Hay verdaderos vínculos entre los municipios?

En España, no. Gracias al trabajo de ENDURANCE, No, a mí me gustaría que se creara una dinámica en el seno de la Fundación CONAMA, aunque lo ideal sería que se realizara en una administración pública para que se reunieran los municipios y expusieran el desarrollo de las propuestas.

¿Cuántas reuniones ha habido?

Reuniones de la red como tal: la de la FEMP, reuniones como tal solo esa. Ha habido otras actividades, así se hizo una jornada, a demanda del Área Metropolitana de Barcelona sobre experiencias internacionales en el desarrollo de PMUS en áreas metropolitanas grandes. Hicimos una jornada donde se invitó a los responsables de las áreas metropolitanas de Helsinki, Copenhague, Frankfurt y Manchester. Está colgada en la web del AAMM Barcelona. Se trataba de experiencias Europeas de Planes de Movilidad. Nosotros realizamos la secretaría técnica. Se hizo abierta para que fuera quien quisiera, solo fueron de Cataluña.

Todo queda en jornadas, talleres...

Lo que hemos logrado realizar ha sido poco. Eliminando el objetivo inicial de dar asistencia personalizada, el 20 o 25% en los tres años, esto termina en mayo del 2016. Sin embargo, al final se va a llegar al 75%. El objetivo sería que la fundación CONAMA pudiera realizar el trabajo. El objetivo sería crear una serie de municipios que tuvieran de forma voluntaria hacerlo. La idea podría asumir esta tarea. ENDURANCE edita, a través de ENMPO un boletín, ENDURANCE Update. Y cada tres meses uno de ellos está dedicado a ENDURANCE, cada boletín es más o menos temático: participación ciudadana, o lo que sea... que ha pasado con las experiencias.

¿Cuéntame algo del CIVITAS? de como el CIVITAS apoya el PMUS

Son proyectos europeos que ayudan a los municipios a desarrollar una estrategia de movilidad sostenible poniendo en marcha iniciativas de carácter innovador. En la lógica de CIVITAS esto tiene que estar en relación con los PMUS, o el compromiso de hacer un PMUS, porque la Comisión Europea entiende que no es una obligación. Pero es raro que se financie una iniciativa un proyecto en el que las ciudades participantes no tenga PMUS, o el compromiso de hacer un PMUS. Porque la Comisión entiende que el PMUS es la estrategia adecuada, y es una propuesta integrada; la relación no es de requisito formal, pero es muy difícil pensar que sean otras medidas.

¿Puedes contarme algo del CIVITAS de San Sebastián?

Había 18 medidas de las cuales Dbus lideraba 4. El CIVITAS se acabó duro del 2008-2012. Y hay una propuesta en un nuevo CIVITAS, y es posible que le vuelva a renovar.

¿Cuál de las medidas no se ha cumplido?

En general se han cumplido todos sus objetivos.

En los Planes personalizados los resultados fueron modestos, no se ha continuado, hubo unos resultados de cambio modal, los participantes 20% del grupo participantes. El impacto fue nada en el conjunto de la ciudad. Eran un grupo de personas a los que se les pagaba el transporte público, bicis,

etc... además no ha habido continuidad, y no se sabe que ha pasado. Lo que demuestra es que una mejor información y unos incentivos permiten una movilidad mejor. Ahorros de consumo como tales en la adaptación de los biocombustibles no se produjeron como tal. No era una de la medida que satisfacía a Dbus porque daban problemas de mantenimiento.

De las vías ciclistas, financia gestión, innovación, no financia infraestructuras... lo que financio el Plan y el Proyecto. Las bicis eléctricas no entraron en el CIVITAS.

Sobre el aparcamiento, se propuso modificar la política de aparcamiento y hacer una nueva OTA. Un plan para poner aparcamientos disuasorios, que no funciona, por las protestas vecinales. Eran unos espacios donde la gente aparcaba gratis, y no funciona.

Se trabajó en la infraestructura vertical y se diseñó un plan de zonas 30 en la ciudad.

La puesta de unos radares y unos fotorojos por ejemplo en Intxaurrondo, con 4 ubicaciones diferentes, que se alojaban en unas casetas, que te multan cuando te pasan en rojo.

Camino escolar, la actividad con los colegios, las campañas...

Polígonos, se quiso hacer una medida para poner aparcamiento de alta ocupación en Polígonos, esta medida se cácelo. Había que poner un sistema que controlara el sistema.

Se hizo un plan de movilidad a la universidad

El CIVITAS funciona de forma independiente, el desarrollo de las medidas era responsabilidad de los ayuntamientos.

¿Hay datos reales de si el reparto modal se ha modificado antes y después del CIVITAS?

Se construyó un modelo que hizo ETT que incluía peatones. Lo que no está claro es si...

32. Entrevista a Robert Press

Coordinador del proyecto Endurance.

1. A modo de presentación, ¿En este momento que responsabilidades desempeñas que tengan relación con los Planes de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS)?

Trabajo como coordinador del proyecto Endurance que tiene por objeto ayudar a las ciudades y a las regiones a desarrollar PMUs que faciliten la comunicación en red, el aprendizaje mutuo y compartir experiencias y buenas prácticas en diversos países.

[Véase <http://epomm.eu/endurance/index.php?id=2795>]

Hemos puesto en marcha 25 redes nacionales de PMUs a lo largo de toda Europa con cerca de 300 ciudades miembros.

2. ¿Cómo y cuando surgen los Planes de Movilidad Urbana Sostenible en Europa?

La historia de los PMUs tuvo lugar de forma paralela en diversos países, pero con distintos nombres. Comenzó hace algo más de diez años en Francia con el PDU (Plan de déplacements urbains)¹, en el Reino Unido, en Bélgica y en Italia con el PUM (Piano Urbano della Mobilità). Algunos países hicieron de los PMUs algo obligatorio, que son ahora los de más éxito. Otros, como Alemania tenían instrumentos de planificación similares, los VEP, pero no los llamaron PMUS (Verkehrsentwicklungsplan, Plan de Desarrollo de Transporte).

3. ¿Crees que un PMUS es la herramienta más eficaz que las medidas de gestión de la movilidad?

Un PMUS es algo diferente a la gestión de la movilidad (MM, Mobility Management). La gestión de la movilidad es una parte del PMUS que incluye determinados tipos de medidas (políticas blandas, acciones organizativas, toma de conciencia, marketing, etc) mientras que el PMUS es una filosofía de planeamiento.

4. Como experto en movilidad urbana, crees que los PMUS son una herramienta “suficiente” para transformar la movilidad urbana y lograr los objetivos que demanda un Protocolo contra el Cambio Climático.

Un PMUS es un procedimiento de planificación que actúa de forma holística (integral). Pero se necesita algo más que planificación; hace falta implementación. Desafortunadamente se diseñan a menudo PMUS que no se implementan de forma completa.

5. ¿Qué dificultades o barreras podrías señalar en los PMUS para su desarrollo e implementación?

En la forma actual (hablo del enfoque sobre los PMUS preferido por la Unión Europea y sus directrices, etc) parece obligado que sea muy costoso y que sus procedimientos supongan mucho tiempo. Las ciudades quieren una rápida implementación, no perder más de tres años solo en desarrollar el plan. Las directrices y las orientaciones, con cerca de 130 páginas son tan voluminosas como si fueran a ser leídas por muchas ciudades y el grado de detalle es escaso para que puedan considerarse como una ayuda directa. Hace falta una versión reducida (para no desanimar a las administraciones locales cuando la lean) pero, al mismo tiempo, con información específica más detallada y apoyo para el trabajo práctico (por ejemplo, oportunidades de financiación, etc.)

6. ¿Qué fortalezas podrías señalar en los PMUS para su desarrollo e implementación?

La principal ventaja reside en la cooperación interurbana de diferentes departamentos y en los procesos de participación.

7. Has trabajado en varios proyectos de movilidad y accesibilidad sostenible en América Latina, donde también se están desarrollando PMUS ¿podrías señalar si conoces como llega esta herramienta a los países latinoamericanos? ¿Han sido los consultores europeos los que han exportado la planificación integral de la movilidad a Latinoamérica? ¿o son ellos mismos quienes han desarrollado estos instrumentos para la planificación de la movilidad?.

No he trabajado en Latinoamérica hasta ahora.

¹ En Francia los *plans de déplacements urbains* (los planes de desplazamientos urbanos) se formalizaron por primera vez con la Ley de orientación de los transportes interiores (LOTI) de 1982.

8. En el caso de que el PMUS, según tu opinión, no sea la herramienta adecuada, ¿qué otros instrumentos propondrías para solucionar los problemas de movilidad?

La idea del PMUS es buena (aunque no tan nueva como se vende ahora por muchos consultores).

9. En los años noventa se apostaba por aplicar medidas de gestión de la demanda de movilidad. Ahora este planteamiento ha pasado a un segundo plano y se han impuesto de forma muy extendida los PMUS, abandonando la gestión de la demanda ¿podrías explicar cómo se produce este cambio, y cómo ha evolucionado el planteamiento de la Administración desde la europea?

Mira de nuevo mi respuesta a la tercera pregunta, la “gestión de la movilidad” y el PMUS son diferentes conceptos. La gestión de la movilidad es una parte del PMUS.

10. Dentro de las medidas que se integran en un PMUS, ¿cuáles crees que son más difíciles de conseguir?

La participación pública es crucial pero muy exigente (en tiempo) y provoca un montón de conflictos.

11. ¿Crees que la financiación de los planes es necesaria?, ¿o se podrían llevar a cabo actuaciones y medidas con bajos presupuestos, con presupuestos low cost?

La financiación siempre es un problema. Siempre necesitas dinero. Por supuesto, la implementación de solución baratas, de bajo coste, es una mejor manera de empezar pero a veces no resuelven tus problemas.

12. Sin las subvenciones europeas y las de los diferentes países que reciben los municipios ¿se habrían desarrollado tantos PMUS?

Muy pocos, si no hubieran sido obligado por las leyes nacionales.

13. La participación es un factor que debe contemplar el desarrollo de un PMUS, ¿crees que es imprescindible?

Esta es una de las pocas cosas nuevas que un PMUS trae necesariamente consigo

14. ¿Porque la mayoría de los PMUS centran su ámbito de actuación en los centros urbanos?, ¿por qué dejan de lado la periferia para desarrollar únicamente planes en los centros atractores?

Esto es verdad en lo que se refiere a ciudades que ponen en marcha su primera generación de PMUS. Pero en Francia, Bélgica o el Reino Unido, más y más ciudades incluyen también a las áreas periféricas. Hay todavía mucha investigación por hacer. Los primeros proyectos de la Unión Europea, como Poly-PMUS, o desarrollos transfronterizos PMUS ya han comenzado.

15. Por otro lado, la implementación de medidas en los centros urbanos, con la expulsión del coche, la recualificación del espacio público y la clara mejora ambiental que generan, ¿puede tener efectos negativos? Explica cuáles.

Si trabajas en un PMUS deben considerarse estos efectos. Por ejemplo, no tiene sentido establecer zonas de tráfico calmado en el interior de las ciudades mientras permites al mismo el desarrollo de centros comerciales en las afueras de la ciudad. Lo mismo sucede con el desarrollo de vecindades mono estructuradas donde fuerzas a sus habitantes a usar el coche para comprar lo necesario o para ir a trabajar o a la escuela.

33. Entrevista a Nelson Avella

Mobilize Brasil

Entrevista mediante formulario.

Hola Pilar, no sé si todavía queda tiempo pero aquí va mi impresión sobre tus preguntas:

1. En primer lugar, me gustaría que dieras tu impresión, como profesional que ha trabajado en movilidad urbana sostenible, acerca de las medidas pioneras que se pusieron en marcha en ciudades brasileñas como Curitiba con el RIT (o cualquier otra que creas representativa) y que han sido ejemplos del buen hacer no solo para Brasil, sino en todo el mundo; ¿continúan funcionando o han experimentado un cierto abandono?

Las medidas de los años 80 (pioneras) se han sostenido hasta los años 90. Luego la población creció demasiado y otra vez la política rodoviarista del coche ha prevalecido. El único lugar donde han habido esas medidas fue Curitiba. Las demás ciudades han siempre llevado a cabo política que ponen el vehículo motorizado individual como protagonista. Sao Paulo capital sí que ha dado un salto grande en la última administración (2012-2016), dando prioridad al transporte público y bicicletas.

2. Si es posible, describe cuál es la situación de las ciudades brasileñas en relación a las medidas de movilidad sostenible.

Están siempre en la retórica pero poco se hace de efectivo para cambiar los efectos dañinos de muchísimos años de dominio de la industria automovilística sobre el tema.

3. Entiendo que estas medidas se han centrado mucho en los sistemas de transporte colectivo como los RIT, pero supongo que se han implantado actuaciones más integrales que contemplen todos los modos de transporte, ¿se han puesto en marcha en Curitiba Planes de Movilidad Urbana Sostenible?

Sí, en todas las capitales, se ha hecho obligatorio desde 2012

4. Como experto en movilidad y accesibilidad sostenible has trabajado en muchos proyectos con diferentes ciudades, ¿conoces qué grado de relación existe entre los programas europeos donde participan diversas ciudades de América Latina. ¿Podrías describir este proceso?

No conozco, no me recuerdo, tampoco soy un experto, estudio la movilidad urbana desde 2012

5. ¿Qué peso tiene la Unión Europea o los consultores europeos en el desarrollo de estos proyectos?, o dicho de otro modo, en los cambios hacia una movilidad más sostenible

Creo que muy poco o casi nada. No me recuerdo de tal influencia.

6. ¿Y otros países como Estados Unidos?

Tampoco.

7. ¿De dónde salen los fondos para la elaboración de los Planes de Movilidad? de los Ayuntamientos o de otras entidades?

Los fondos salen del gobierno federal a los ayuntamientos.

8. ¿son obligatorios los Planes Municipales de Movilidad?, ¿para qué ciudades?, Cuántas ciudades tienen planes de movilidad?, se han puesto en marcha las medidas?

Sí, son obligatorios pero no hay penalizaciones si no lo cumplen, ¡bienvenida a Brasil! Por supuesto no recibirían fondos para otras obras de transporte pero no se pasa en realidad.

La norma (Lei nº 12.587/2012) determina que los ayuntamientos con población de más de 20 mil personas deben elaborar un plan de movilidad. Hoy menos de 25% de esas ciudades lo tienen.

1. son obligatorios los Planes Municipales de Movilidad?, ¿para qué ciudades?, Cuántas ciudades tienen planes de movilidad?, se han puesto en marcha las medidas?

La Política Nacional de Movilidad Urbana, establecida por la Ley nº 12.587/2012, de Ley de Movilidad Urbana, busca promover la integración entre los diferentes modos de transporte y una mejor

acesibilidad y movilidad de la poblacion y cargas en el território de los municípios brasilenos. La norma determina que los ayuntamientos encima de 20 mil habitantes deben elaborar sus Planes de Movilidad Urbana para que reciban recursos federales a serem invertidos en el sector.

Los ayuntamientos que no elaboren el Plan se quedan impedidos de obtener recursos federales para contratacion de nuevas operaciones. El Plan de Movilidad Urbana es un instrumento de execucion del planeamiento de la movilidad urbana, traza las orientaciones de acciones integradas de inclusion social, desarrollo urbano, de movilidad y de proteccion al medio ambiente, y deve estar basado em principios, diretrizes y objetivos instituídos por la Lei nº 12.587, de 2012.

Arovecho para compartir contigo una pesquisa científica que hice ano pasado bastante completa sobre la situación de la movilidad urbana en Brasil (pero esta en portugues):

<https://www.sendspace.com/file/j6xzvv>

34. Entrevista a Salvador Fuentes

Director del programa de apoyo ambiental local de la Diputación de Barcelona.
Madrid, miércoles 26 octubre de 2016.

Trabajo en la Diputación de Barcelona, y desde el año 1989 aproximadamente trabajo en temas de movilidad sostenible. Ahora soy director del programa de apoyo ambiental local, Llevo una publicación en la que se editan temas de interés para el medio ambiente de apoyo a municipios, y hemos hecho algunos números dedicados a la movilidad.

Cuales son para ti los primeros pasos que se desarrollan en el territorio catalán favorables a una nueva cultura de la movilidad sostenible. ¿A qué año nos podemos remontar?

Bueno, en los noventa hicimos una llamada a la Auditoria Ambiental municipal. Para ello me inspiré en algunas experiencias desarrolladas en algunos municipios de Madrid, creo recordar Alcalá de Henares, y sobre todo en el mapa ambiental de Getafe para confeccionar las auditorías ambientales, y también nos apoyamos en el interés de la UE en aplicar la metodología de las auditorías ambientales en los municipios de una forma homogénea. De ahí de estas auditorías ambientales, previas a Rio, es de donde salieron los primeros estudios y planes de movilidad. Luego vinieron las Agendas Locales 21 a partir del 1992; El empujón definitivo lo dio Río y las Agendas 21.

En los años noventa empezamos a hacer tímidamente Estudios de Movilidad (yo creo que es trafico) y Accesibilidad, al principio como no sabíamos del tema, teníamos la lógica de la ingeniería, es decir nos dedicábamos a preguntar a ciudadanos que iban en coche y que trayectos hacían, eran estudios que no tienen nada que ver con los estudios de los PMUS actuales; todo con la intención de reducir el tráfico en la salud y en el devenir ciudadano, ahora ya tenemos cuantificados estos datos.

Empezamos en Igualada, entre 1990-1992, y se amplió hasta el 1994 para finalizarlo. Era un municipio que tenía unos 50.000 habitantes; había una predisposición del alcalde a hacerlo; allí aprendimos que no solo tienes que tener a favor al alcalde, sino también es fundamental tener otras áreas a tu favor. Teníamos en contra a la guardia urbana, y también otras concejalías como urbanismo que no entendieron bien el mensaje que queríamos dar que pensaran en el transporte público cada vez que se planificaba. El dinero en esta primera etapa lo ponía la diputación 100%, ahora es el 50% la diputación y 50% el ayuntamiento.

Al principio fue muy difícil, éramos unos 4 o 10 que nos lo creíamos, pero también fue difícil.

De aquella época era también la implantación del Día Sin Coches. Nos dimos cuenta que había que hacer algo que rompiera moldes, que trascendiera. Nos enteramos que en el año 1998 el ayuntamiento de La Rochelle, había realizado una experiencia que nos gustaba el Día Sin coches; resulta que el canal 2 de la TV francesa propuso al alcalde Michel Crépeau (que había sido ministro) mostrar las ciudades sin coche en contraposición de una ciudad del coche de Santa Mónica, Los Angeles, con mucha contaminación, etc. Esa prueba se hizo en un día laborable un 8-9 septiembre de 1998, eso salió muy bien. La Rochelle sin coches... y fue un exitazo. Aquel experimento el gobierno francés lo impulso y al año siguiente 98 ciudades pone en marcha el día sin coche.

Día de auto-reflexión, 78 ciudades catalanas se adhirieron, y hacemos el primer día sin coche de España. Luego ya vino la semana de la movilidad impuesta por la UE. Ha tenido épocas de parón, pero ahora se está revitalizando con los ayuntamientos del cambio. En Barcelona se ha resucitado con las superillas del Poble Nou, que ya estaban inventadas todas las técnicas. Hay polémica. Ahora con la salida de la crisis ha vuelto a aumentar el tráfico. Si no nos andamos con cuidado, podemos volver a las ciudades de los noventa, con dar paso al coche.

¿Qué me puedes contar de los pactos de la movilidad y las mesas de movilidad?

Es un invento que viene de los Consejos de Tráfico y Movilidad, del ayuntamiento de Barcelona. Antes los pro-bici no se podían ver con los taxistas o motoristas, pero entonces en un espacio tan reducido porque no podemos ceder, y la filosofía siempre ha sido el poder entendernos mejor. En el Pacto de Movilidad estaba el Ole Thorson, etc. Pero se desactivaron, se mediatizaron estos concejos. Era una ceremonia de egos. Siempre han estado los representantes del pequeño comercio y se iban dejando los problemas de verdad. Ahora con el cambio de ayuntamientos se está redirigiendo bien. Y cuando se habla de tema de bicicletas, es que en Barcelona se va a pasar de 114 a 508 kilómetros de carril bici, en Barcelona se va a multiplicar por 3. El ayuntamiento dice que hay menos porcentaje de movilidad ciclista menos, del 2 al 3% (según las encuestas) y yo digo el 5% del reparto modal. El transporte público en Barcelona tiene males endémicos, como el de Cercanías, donde la gestora ha dejado morir a las rodalias. Se está pidiendo que traspase las infraestructuras a Cataluña con el apoyo del tejido empresarial industrial.

¿Qué puedes comentar de los PMUS en relación con la Ley de Movilidad de Cataluña?

Hubo mucho debate, mucha participación. En su articulado había muchas disposiciones transitorias para la aprobación de muchas cosas. Había mucho interés, la prueba es que la ley se aprueba por unanimidad, por todos los grupos con representación política que había en el parlamento catalán desde el PP, Convergencia...había mucho debate. Porque el transporte público en Cataluña se tenía que poner las pilas, porque la visión estratégica de la movilidad sostenible afecta a todos, a la salud de las personas, fue maravilloso, muy bonito. Hemos avanzado muchísimo, en Cataluña fuimos los primeros en tener una Autoridad del Transportes, en tener títulos unificados del transporte para coger todos los medios de transporte... ahora lo que se está haciendo una tarjeta electrónica para toda Cataluña. Pero se han quedado en el papel muchas cosas, por ejemplo cuando hay un partido de fútbol, el metro se cierra a las 12, la Ley previa que los equipos de fútbol pagaran el sobrecoste de esa movilidad extra. Finalmente hace un mes se ha hecho un acuerdo entre el Ayuntamiento y el FC Barcelona que se pueda alargar hasta la 1 de la mañana.

Fue una ley muy bien parida, crea entre otras cosas el Consejo de Movilidad, está el tejido social y lo preside el Conseller de Transport de la Generalitat, y allí se debate desde los precios públicos del transporte a cualquier tema relacionado con la movilidad. la ley crea los estudios de Movilidad generada para garantizar el acceso en transporte público hasta los nuevos desarrollos.

Por otra parte no se han desarrollado todos los niveles que recoge la ley, no se ha solucionado el tema de la financiación del transporte público. Los Planes Sostenibles Metropolitanos es un ejemplo, el 4º cinturón pasa por una zona protegida de especial valor natural... Ole Thorson dijo: "el colapso es directamente proporcional a los carriles que vas poniendo". Con la crisis esto se paró, pero ahora vuelve a crecer la megalomanía por las infraestructuras.

¿La implantación de los PMUS es igual en todas las provincias catalanas?

Barcelona está obligada por la contaminación atmosférica, hay 44 municipios que están obligados por la Ley de Calidad Atmosférica a hacer PMUS y Planes de Movilidad de Empresas por ley. Además la Diputación de Barcelona ha tenido una línea constante de trabajo que inició yo, y luego a mediados de los 2000 pasó el tema de los PMUS a los responsables de carreteras, que aunque al principio no conocían el tema pero ahora ya lo han aprendido y se generalizaron los PMUS en todo un equipo de personas que se dedican a ello, se puede ver el estado en que estaban los planes en la web, todo ha permitido que se extendiera el tema de la movilidad sostenible.

El IDAE en el 2004 comenzaron a implantarse PMUS ¿en Cataluña se notó el incentivo de la financiación estatal?

Yo creo que ha influido poco. El dinero que se dedicaban a PMUS salía de los presupuestos directos de la Diputación. La diputación ponía el 50% de los Planes y el otro 50% los ayuntamientos. Te lo miraré.

Quedan por hacer los PMUS Comarcales porque te da la dimensión de cómo se mueve, los flujos intracomarcales. Actualmente los PMUS se deberían resolver en menos de un año, pero tienes que seguir la metodología, los conteos, las encuestas... aunque últimamente se mide menos intensidades de tráfico.

Si se quiere eliminar ¿para qué contamos los coches?

Los gremios tienen una presión brutal. Cuando hicimos el día sin coches los gremios de los garajes amenazaron con que no pudieran acceder a los parking, el RACC o RACE....

¿Desde entonces hasta la llegada de los PMUS y la E4 que hicisteis?

Sobre todo hicimos muchos estudios, PMUS, pero también estudios e implantación de carriles bici, se hizo el primer plan ciclable. En un municipio cercano a Barcelona estuvimos haciendo una infraestructura ciclista, pero tocaban 4 o 5 plazas de estacionamiento, después de estar 9 meses trabajando, y no lo pudimos hacer por opinión de la guardia urbana y del concejal fue en Esplugas del Llobregat.

¿Que quedó de todo el esfuerzo que hicisteis en los noventa?

Buena Pregunta. Es imposible cuantificar, es la asignatura pendiente, estamos tan concentrados en aprobar y/o ejecutar los PMUS que deberíamos hacer más esfuerzo en hacer seguimiento y en la implantación de los Planes. Cuando yo hablaba de movilidad sostenible por aquella época, les parecía chino...ha sido una tarea pedagógica increíble; tal y como decía Ramón Foll, cuando yo empecé en esto me tiré a un río e iba en dirección contraria, ahora al cabo de 30 años veo más gente pero no sé si estoy más arriba o más abajo que el día que me tiré.

Otro punto esencial es aparcar en la calle de forma gratuita es un error. Aunque el gran error histórico que hemos cometido los planificadores, es pensar demasiado en el coche, les quitamos este cordón de aparcamiento, pero les damos más espacio en otro sitio. Esto es un error. Hasta el propio Ole Torson, que en la época que había más demanda de estacionamiento a él que cuando había diseñado aceras más anchas otro grupo político le dijo que volviera a quitar espacio a las aceras. Y lo hizo. Por eso está costando tanto, por ejemplo cuando se mete en el centro un espacio para la movilidad ciclista en medio de la Vía Laietana como se hizo en la semana de la movilidad, y funcionaron bien (Mercedes Vidal concejal de movilidad).

Estamos intentando enseñar a la ciudadanía que puede vivir in tanto coche; pero claro ahora que hay un poco de vidilla porque hay más empleo, entonces ahora ha incrementado el tráfico.

Ha quedado algo ¿han cambiado algunas cosas en estos municipios donde actuasteis?

Nuestras ciudades han cambiado para bien, hay más zonas peatonales, más zonas de convivencia, están más claros los conceptos de compartir espacios. Ahora los alcaldes ya se saben la lección, están más concienciados.

El reparto modal es diferencial: la bici está en el 2-3% (aunque depende como lo cuentes, en Barcelona hay un 5%.

¿En Cataluña que ayudas reciben los ayuntamientos para la realizar PMUS?

En la Diputación tienen un catálogo para hacer PMUS. De la Conselleria reciben menos.

¿Hay seguimiento y control de lo que hacen los ayuntamientos?.

Si claro

Si hay una medida que no es sostenible, ¿se quita?

Tiene que haber un entendimiento, es un consenso. No se trata de imponer nada, ni lo que dice el Ayuntamiento, ni lo que dice la diputación o lo que dice la empresa, tiene que haber una entente cordiale. Un ayuntamiento no se va a pillar los dedos si va a tener a un grupo de vecinos en contra.

Si tú te lo crees debes seguir para adelante... Yo siempre cuento el ejemplo del tranvía de Estrasburgo. Resulta que el vecino que lideraba el movimiento vecinal, tenía una pastelería, y cuando se hizo el tranvía, resulta que había hecho un pastelito de chocolate con un tranvía.... el proceso, si se hubieran venido abajo el alcalde o los responsables de ejecutar la obra, no pues no se hubiera hecho, por lo que hay que tener el valor de seguir adelante si te crees que la medida es buena para la mayoría de los ciudadanos.

Desde 1990 a 2016 han pasado muchos años ¿consideras que este proceso es rápido o lento?

Muy lento.

¿Crees que son suficientes los PMUS para afrontar los retos que tienen las ciudades para afrontar los retos del cambio climático y la calidad del aire?

Están encaminadas pero se va muy lento. Esto es como el Guadiana, cuando haces una campaña de concienciación, pues la gente se anima, pero si dejas de dar mensajes, de dar pastillas de información, se vuelve a relajar, abandona, y existes el riesgo y se vuelve a las andadas. Ahora tenemos el peligro de volver a los años del tráfico de los noventa con la pequeña salida de la crisis.

¿Los PMUS son adecuados como herramienta de sostenibilidad?

Totalmente valido, pero no suficiente.

Es muy válido, ahora tenemos ciudades mucho más amables, ciudades con un urbanismo más racional, pero tenemos que estar alerta porque esto se nos puede transformar de la noche a la mañana si nos relajamos.

¿En qué posición pondrías tú la voluntad política del responsable político, del alcalde para poner en marcha los PMSU y sus medidas?

Yo creo que los políticos son como todo el mundo, hay que convencerlos de la bondad de los PMUS. Porque algún alcalde te dirá que es fundamental libertad de las personas y no se puede ir en contra. Pero hay que convencerle de la bondad de los PMUS, de que los planes son fundamentales para la salud de sus convecinos, para el bienestar que vive en su municipio, se lo demuestras con multitud de casos, que te hubieran dicho que es imposible que esto es la jungla, la selva... yo he llevado a un montón de

alcaldes a Francia para ver la implantación de medidas de movilidad sostenible, cuando aquí era impensable. Por lo que es fundamental la información, la formación y la voluntad política.

¿Tienes la varita mágica para acelerar los procesos de implantación de la movilidad sostenible?

La varita mágica... creo que desgraciadamente cuanto más de izquierdas sea el ayuntamiento que gobierne, más se acelerarán los PMUS

¿Es ideológico?

Si.

¿Pero y el caso de Vitoria-Gasteiz?

Hay excepciones que confirman la regla.